

ESTUDIO

REFLEXIONES EN TORNO AL ESTADO EMPRESARIO EN CHILE*

Cristián Larroulet**

El Estado en su función empresarial desempeña un rol principal en la actividad económica de nuestro país. El autor analiza esta realidad, aportando valiosos antecedentes del proceso de estatización de los medios de producción durante el período 1970-1973, señalando que los orígenes e instrumentos de la mencionada revolución socialista se remontan al período post "Gran Depresión". Asimismo, presenta el tradicional conflicto en que los Gobiernos se debaten respecto de los objetivos de las empresas públicas. Si el objetivo político de "satisfacer demandas de diversos grupos de presión" domina el de eficiencia económica se producen serias consecuencias que conducen al impuesto inflación, monopolios en los mercados, falta de inversión, redistribución regresiva del ingreso y estatismo. El artículo complementa lo anterior con antecedentes estadísticos y legales de la historia económica nacional. Luego, se sugieren algunas iniciativas para regular el Estado Empresarial de tal forma de asegurar que las empresas busquen la eficiencia económica y por lo tanto se perfeccionen las políticas seguidas al respecto en los últimos años. Finalmente, se cuantifica el tamaño empresarial del Estado para tres períodos diferentes, concluyéndose que, a pesar del proceso de privatización iniciado después de 1973, el Estado Empresarial tiene hoy un tamaño sólo inferior al existente a principios de la pasada década.

* Este trabajo fue publicado por el CEP como Documento de Trabajo N° 22, marzo 1984. El autor agradece la colaboración de Osear Cristi.

** Profesor del Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile. M.A., Universidad de Chicago.

Introducción

La participación del Estado en el proceso económico de las últimas cuatro décadas ha sido creciente. Basta señalar, para comprobar lo anterior, que la demanda total del sector público en 1970 representó el 52,6% del gasto total en bienes y servicios producidos en el país¹. Este intervencionismo creciente se inició a partir de la década del 30, con la implementación de la política de "desarrollo hacia adentro" que buscaba fomentar, utilizando la capacidad reguladora del Estado, la sustitución de importaciones. Es así como el Estado aumentó a través de su política arancelaria y cambiaria la rentabilidad privada de algunos sectores de la economía y castigó a otros. En general benefició a la industria sustituidora de importaciones y perjudicó a la industria orientada a la exportación, la agricultura, la pesca, la minería y a la producción de servicios y bienes no comerciables internacionalmente. Asimismo utilizó las políticas de precios, tributarias, etc., para aumentar los retornos de determinados sectores y/o zonas geográficas.

La frondosa regulación discrecional construida durante el período mencionado generó, entre otros, el efecto de desincentivar la propiedad privada y en consecuencia fomentar la estatal, a través de castigar los proyectos de largo plazo, la introducción de nuevas tecnologías y el riesgo empresarial ya que la rentabilidad de un proyecto no dependía de factores económicos objetivos sino que de la alteración de una norma determinada.

Así, va surgiendo en el curso de cuatro décadas el Estado empresario, que en algunos casos crea nuevas empresas y en otros adquiere o expropia firmas ya existentes. El proceso culmina en 1970 con el proyecto socialista que inicia la expropiación del patrimonio privado en los principales sectores de la economía.

En 1971, 1972 y 1973 se efectuó una acelerada transformación hacia la propiedad estatal de los medios de producción, alcanzándose a fines de 1972 un tamaño de Estado empresario no conocido en la historia económica del país y que afectará significativamente el devenir económico de Chile durante muchos años más.

Este trabajo persigue analizar con mayor profundidad al Estado en su función empresarial, estudiando su comportamiento y el tamaño alcanzado en la última década.

El tema, hoy especialmente relevante debido al transitorio control estatal de una porción significativa del sistema financiero, se aborda dimensionando la magnitud alcanzada por el Estado socialista a principios de la década recién pasada. Posteriormente, utilizando algunas experiencias nacionales, se discute la importancia

1. Méndez, J.C. 1981.

que tiene la disminución del tamaño y la administración eficiente del Estado empresario para la existencia de una economía de mercado que conduzca a una correcta asignación de recursos. Finalmente se procede a cuantificar el tamaño empresarial del Estado en un contexto histórico que permite apreciar de mejor forma su significación en la hora presente.

II

Hacia la Propiedad Estatal de los Medios de Producción

En 1970 se inició el proceso de construcción del socialismo, para lo cual era necesario reemplazar la propiedad privada de los medios de producción por la propiedad estatal. El Estado debía ser el principal agente económico, ya sea en su capacidad de normar y orientar el desarrollo, como también en la de emprender las actividades conducentes a producir los bienes y servicios que el país requiriera, de acuerdo a los objetivos del plan. Es así como algunos instrumentos jurídicos elaborados en administraciones anteriores se utilizaron para transformar la estructura económica del país y así alcanzar el socialismo. El Estado empresario abarcó los principales sectores económicos estatizando no sólo las grandes o medianas empresas sino que también interviene en la adquisición, gestión y comercialización de pequeñas actividades. El proceso de transformación fue rapidísimo y en sólo 3 años el Estado obtuvo el control mayoritario de los procesos productivos. El cuadro N° 1 muestra cómo en sólo los primeros 17 meses de gestión del Gobierno socialista, el Estado pasó de controlar algo menos del 25,1% de las ventas industriales a un 39,5% de ellas, porcentaje que a su vez fue aumentado considerablemente a septiembre de 1973.

Cuadro N° 1
Ventas Industriales del Estado Empresario

| | % de ventas totales al 1 ^{er} semestre 1972 | % Acumulado |
|---|---|-------------|
| 1. Ventas de empresas en manos del Estado al 31 de diciembre de 1970. | 10,4 | 10,4 |
| 2. Ventas Industriales de la Gran Minería del Cobre y Salitre. | 14,7 | 25,1 |
| 3. Ventas de empresas estatizadas entre 1971 y 1 ^{er} semestre 1972 | 14,4 | 39,5 |
| 4. Ventas de empresas privadas incluidas en el plan de estatización y aún no intervenidas a la fecha* | 11,8 | 51,3 |
| 5. Resto | 48,7 | 100,0 |

Fuente: Arturo Guzmán. 1982.

* Estas empresas estaban consideradas en la lista de 91 para pasar a propiedad estatal. Efectivamente, un número significativo de ellas estaban administradas por el Estado a septiembre de 1973.

El traspaso de propiedad se concentró en sectores claves tales como la Industria, la Agricultura, la Minería y la Banca. En general, se observa que existió correlación entre los sectores estatizados y las legislaciones vigentes que atentaban contra el derecho de propiedad privada o permitían una gran capacidad de intervención del Gobierno en la economía. Es interesante el resaltar este hecho, debido a que en su mayoría esas regulaciones no fueron elaboradas en el período en referencia, sino que durante las cuatro décadas que abarcan desde 1940 a 1970². Es así como para la estatización del sector in-

2. La excepción la constituye la nacionalización de la Gran Minería del Cobre que fue aprobada por reforma constitucional en julio de 1971 por la unanimidad de los miembros del Congreso. Cabe señalar que en 1967 se inició la participación del Estado en la Gran Minería a través de las llamadas sociedades mixtas.

dustriai manufacturero y los servicios de distribución y comercio se utilizaron el Decreto Ley N° 520 del año 1932; el Decreto Supremo N° 1262 (Ministerio de Economía), del año 1953 y el Decreto Supremo N° 1279 (Ministerio de Economía) del año 1966.

La estatización de la banca, además de los decretos ya mencionados, se logró en virtud del DFL N° 252 de 1960 (Ministerio de Hacienda) y de los instrumentos jurídicos que permitían a Corfo y al Banco del Estado la compra de acciones a los dueños del sistema financiero.

En la agricultura se hizo uso de la Ley N° 16.640, aprobada en 1967. De lo señalado queda claro que toda legislación que atenta contra el derecho de propiedad, tarde o temprano, se traduce en una mayor presencia empresarial del Estado en la economía.

El Estado empresario en el sector industrial abarcó todas las áreas llegando a controlar³ en 1973 421 firmas. Estas pertenecían "a la más variada gama de actividades, incluyendo pesca, cemento, construcción, químicas, electrónicas, metalúrgicas, agroindustrias, hasta cinematógrafos, molinos de trigo, reparadoras de calzado y fábricas de caramelos"⁴. El siguiente cuadro confirma lo señalado.

En el sector financiero, el Estado llegó a administrar más de 20 Bancos alcanzando ya a fines de 1971 a controlar el 90% de las colocaciones en moneda corriente. El poder sobre el crédito permitía obtener indirectamente el control de las actividades productivas.

El Cuadro N° 3 nos señala cómo en el sector agrícola la transformación hacia el socialismo fue más radical. Prácticamente se eliminaron las propiedades de tamaño superior a las 80 Há. de riego básico, de modo que a septiembre de 1973 alrededor del 48% de la superficie arable del país estaba en manos de administradores estatales.

Se concluye de lo señalado, que en la construcción de la sociedad socialista, el pilar constituido por la propiedad estatal de los medios de producción fue una realidad concreta a los pocos años de iniciado el proceso. El tamaño del Estado empresario chileno alcanzó a mediados de 1972 el nivel propio de un Estado socialista en el cual el mercado es sustituido por la burocracia estatal para asignar los recursos productivos del país. Asimismo, la evidencia aportada permite afirmar que ya antes de 1970 el Estado empresario era muy significativo, no sólo por su capacidad reguladora sino que por la administración directa de los recursos en múltiples sectores.

Finalmente, destaca el hecho de que para realizar una transformación económica tan radical, al Gobierno de la Unidad Popular le bastó la legislación dictada con anterioridad a su gestión. Esto es una evidencia adicional en favor de la hipótesis que señala que la pérdida de confianza en el régimen de propiedad privada comenzó con las políticas implementadas a raíz de la crisis de 1930.

3. Consideramos que el control lo ejercía con un 50% o más del capital social. Este criterio subestima el control efectivo.
4. L. Danús. 1978.

Cuadro N°2
Empresas Bajo Control de Corfo
(Septiembre 1973)

| Sectores | Más de un 50% del Capital | | Control Mayoritario con otras entidades | |
|-----------------------|---------------------------|--------------|---|--------------|
| | Antes 1970 | Después 1970 | Antes 1970 | Después 1970 |
| Forestal | 5 | 9 | - | - |
| Pesquero | 4 | 7 | - | 1 |
| Construcción | 1 | 5 | 1 | 1 |
| Textil | - | 4 | - | - |
| Químico | 4 | 1 | 2 | 1 |
| Energía y Combustible | 3 | - | - | 2 |
| Electrónico | 2 | 2 | - | - |
| Mecanización Agrícola | 1 | 5 | - | - |
| Agroindustrial | 3 | 8 | 5 | - |
| Metalúrgica | 2 | 5 | 1 | 1 |
| Automotriz | 1 | 7 | - | - |
| Farmacéuticos | - | 1 | - | - |
| Minero | - | 6 | 2 | 1 |
| Metalmecánico | - | 1 | - | - |
| Industrias Diversas | 5 | 11 | - | 3 |
| Servicios | - | - | - | - |
| Total | 31 | 72 | 11 | 10 |

| Filiales de Filiales Corfo | | Intervenidas o Requisadas | | Total |
|-------------------------------|-----------------|------------------------------|-----------------|-------|
| Antes 1970 | Después 1970 | Antes 1970 | Después 1970 | |
| - | | | 7 | 21 |
| | 1 | | 8 | 21 |
| | 2 | | 10 | 20 |
| - | | | 36 | 40 |
| | 2 | | 17 | 27 |
| 2 | | | 2 | 9 |
| | 1 | | 16 | 21 |
| - | | - | | 6 |
| | 1 | | 42 | 59 |
| | 23 | | 49 | 81 |
| - | | | 3 | 11 |
| - | | | 3 | 4 |
| | 1 | | 13 | 23 |
| | | - | | 1 |
| | 5 | | 26 | 50 |
| - | | | 27 | 27 |
| 2 | 36 | | 259 | 421 |

Cuadro N° 3
Estatización de la Propiedad Agrícola (Miles de HAS)

| | 1965-70 | 1971-73 | Total a 1973 |
|--------------------------------------|-----------|-----------|--------------|
| Total Superficie Expropiada | 4.093,0 | 5.872,9 | 9.965,9 |
| (N° de Predios) | (1.415,0) | (4.394,0) | (5.809,0) |
| Total Asignado | 601,7 | 385,0 | 986,7 |
| Total Bajo control estatal | 3.491,3 | 5.487,9 | 8.979,2 |
| (% sobre superficie arable del país) | | | 48,0 |

Fuente: Rafael Irrarázabal *La política Agraria y el Comportamiento Económico del Sector Agrícola entre 1970 y 1973*. Ec. Agraria U.C.; Arturo Guzmán J. 1982, Instituto de Economía de la U. Católica.

III

Mercado y Estado Empresario

A partir de 1973, con la caída del Gobierno de la Unidad Popular, se revierte el proceso aplicándose un modelo de economía mixta en el cual el mercado es el principal mecanismo para asignar recursos, y el Estado asume un rol subsidiario. Este vela por el bien común general procediendo a intervenir para corregir deficiencias del mercado, tales como la presencia de situaciones monopólicas y de externalidades no deseadas. Asimismo provee de bienes públicos, y de condiciones de bienestar mínimas para los sectores más necesitados. Esta estrategia de desarrollo económico conlleva el res-

peto por el derecho de propiedad y la iniciativa privada, estableciendo mecanismos reguladores cuya característica fundamental es la existencia de reglas generales para todos los sectores, utilizando sólo en circunstancias determinadas mecanismos de excepción.

En este contexto se le define al Estado un rol empresarial mínimo, reservándose en empresas caracterizadas por "su carácter estratégico o vital para el país"⁵. A raíz del rol señalado se inició un proceso de enajenación de empresas de propiedad de CORFO y otros organismos estatales y devolución a sus propietarios de las empresas requisadas o intervenidas. Asimismo, se definió un marco dentro del cual se deberían desenvolver las empresas estatales, en el cual destacan políticas como: la necesidad de que éstas se autofinancien y reditúen al Estado por la inversión que él ha efectuado; la libertad de precios; la eliminación de franquicias tributarias, arancelarias, etc.; la exigencia de que los proyectos de inversión tengan una rentabilidad superior al costo de oportunidad; la organización de las empresas en Sociedades Anónimas; y el financiamiento de los proyectos sin discriminaciones, tales como avales y créditos estatales.

Los objetivos de las políticas mencionadas son lograr igual trato para la empresa privada y la pública, reduciendo así la posibilidad de utilizar a esta última con fines distintos a los propios: producir bienes y servicios y alcanzar una rentabilidad sobre el capital.

Los gobiernos tienden a fijar objetivos dobles y contradictorios a las empresas estatales. Por un lado, que maximicen utilidades entregando excedentes que puedan ser utilizados en las funciones del Estado y por otro, que sirvan para satisfacer demandas de diversos grupos de presión ya sea a través de subsidios o bajos precios como mediante la compra o uso de más factores de producción que los necesarios. Es un hecho comprobado, y los estudios al respecto así lo señalan, que: "el Parlamento, los partidos, los ministros y otros funcionarios públicos, los sindicatos y empresarios tienen gran influencia en las empresas estatales, mayor que en las privadas"⁶. Además, al comparar los comportamientos de grandes conglomerados estatales concluyen que éstos "entregan subsidios sociales para beneficiar a determinados grupos a raíz de presiones de Gobierno y otras externas"⁷.

El predominio del elemento redistribuidor de riqueza sobre el de eficiencia económica en la función objetivo que debe maximizar la empresa estatal, impide el desarrollo de los mercados a los cuales pertenece la correspondiente empresa. Asimismo, genera otros costos que se traducen en una disminución del bienestar general. Para profundizar en el tema creo conveniente utilizar la evidencia empírica que la historia económica de las últimas décadas nos ofrece, ya que a través de ella vemos nítidamente cómo el abandono del objetivo

5. *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*, 1974.

6. Grassini F.A., 1980.

7. Kelly J.E., 1980.

de eficiencia lleva a presiones inflacionarias, incorrecta asignación de recursos, redistribución regresiva del ingreso, monopolios, limitación a la iniciativa privada y en general a un menor desarrollo económico. Con ello se podrá apreciar en toda su magnitud cómo la política aplicada al Estado empresario en los últimos 10 años es esencial para la construcción de una economía mixta con un Estado moderno.

1. Estado Empresario Redistribuidor e Inflación

El usar a las empresas del Estado como mecanismo de redistribución del ingreso implica que éstas no podrán cubrir sus costos de producción generándose déficit que es necesario financiar mediante impuestos. Siendo el impuesto inflación el más fácil de recaudar, es el más usado para cubrir los déficit de las empresas estatales. La historia nacional al respecto es significativa. Si observamos el período 1961-1979 podemos apreciar cómo el déficit anual de las empresas públicas y la tasa de inflación se mueven a lo largo de todo el período en forma similar. El Gráfico N° 1 refleja dramáticamente que el efecto principal de los déficit crónicos del Estado empresario es la contribución que ellos han tenido a aumentar el impuesto inflación, el cual es pagado en mayor proporción por los sectores de menores ingresos.

La inflación además de actuar como impuesto regresivo, impide el buen funcionamiento de los mercados al depreciar aceleradamente la información en ellos existente encareciendo artificialmente los bienes y servicios ofrecidos. Asimismo reduce la inversión, y por lo tanto el crecimiento al aumentar el riesgo de los proyectos.

Finalmente genera un deterioro creciente de la moneda con las consiguientes consecuencias para la operación de un sistema económico de mercado⁸.

2. Estado Empresario Redistribuidor y Política de Precios

Una de las formas más conocidas, a través de las cuales la empresa estatal es llevada a efectuar redistribución del ingreso a fin de obtener el apoyo político buscado por un Gobierno es su política de precios. Ella se caracteriza por proveer de bienes y/o servicios a los grupos de mayor poder político con precios inferiores a los costos de producción. De esta forma se establecen los subsidios cruzados, mecanismo por el cual a algunos consumidores se les extrae ingresos vía cobrarles precios superiores al costo marginal de producir los bienes o servicios,⁹ los cuales son transferidos a través de precios inferiores a los costos⁹ a los grupos de mayor presión.

8. Cáceres, C. 1982.

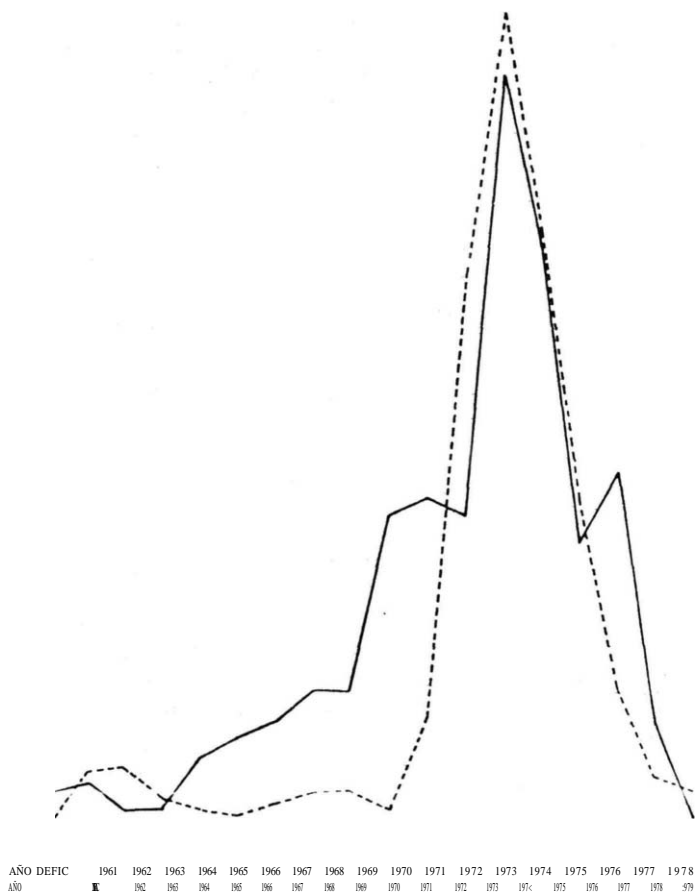
9. Estas prácticas se hacen posible cuando existen monopolios naturales o regulaciones que impiden la libre entrada e intercambio de bienes.

Gráfico N° 1

Déficit de Empresas Públicas e Inflación

—— Déficit Emp. Públicas Rezagado un Período [Mill. de \$ 1977]*1961-1978
 Variación Promedio Anual I.P.C. 1962-1979

t . 1000]



* En Base > Encuesta Emp. Públicas 1960-1979, Dipres. Deflactadas utilizando Deflactor Implícito del P.G.B.

Si a las empresas estatales no se les exige eficiencia económica, una política de precios como la descrita lleva a distorsiones en el consumo y la producción de los bienes y servicios ofrecidos. Se producen y consumen más bienes que los realmente requeridos por los grupos favorecidos y lo opuesto sucede con los consumidores perjudicados. Similares resultados se obtienen con los mecanismos de subsidiar a todos los consumidores del bien o servicio producido por la Empresa estatal, en cuyo caso serán los contribuyentes quienes financien el regalo. Ilustra lo anterior la política de precios seguida por el Gobierno con la energía eléctrica distribuida por ENDESA durante el período 1970-1973. En 1970 existió una razón precio medio a costo unitario igual a 3,54 la que se rebajó hasta 0,87 en 1973¹⁰. Este subsidio le significó a ENDESA una importante caída de ingresos. Un sencillo análisis de las estructuras de consumo de energía eléctrica residencial, permite comprobar que el 40% más rico de la población consume el 54% del total mientras que el 20% más pobre sólo consume un 10,9%¹¹. Esta evidencia demuestra por qué la utilización de políticas de redistribución de ingresos vía precios de empresas del Estado no beneficia a los más necesitados sino a los sectores de mayores ingresos¹² y a la vez generan un desarrollo ineficiente de las actividades desempeñadas por el Estado empresario. Cabe agregar al respecto que los grupos beneficiados con prácticas como cobros inferiores a los costos, son aquellos con mayor poder de presión, lo cual está directamente correlacionado con la homogeneidad de intereses e inversamente con el tamaño y los recursos de los grupos involucrados. Ello porque para un grupo como el con las características mencionadas la ganancia per cápita de obtener un precio inferior es mayor que el costo per cápita de financiar el subsidio para miembros de grupos heterogéneos y numerosos¹³.

3. Estado Empresario y Competencia

La presencia de empresas estatales genera un riesgo adicional a la empresa privada que compite en mercados similares. Ello porque la utilización del Estado empresario para satisfacer demandas por ayuda del Gobierno produce en las empresas públicas pérdidas económicas. Esta situación es rechazada por los ejecutivos técnicos de las empresas y por los contribuyentes o consumidores que a través

10. Espinoza, H.A. 1980.

11. Para el análisis se utilizaron la III encuesta de presupuestos familiares (INE) y una encuesta especial de consumo energético efectuada por la Comisión Nacional de Energía (CNE). Se asumió demanda inelástica y se supuso que la estructura de consumo no varió entre 1973 y 1978.

12. Stigler, G. 1970.

13. Peltzman, S. 1976.

de impuestos o mayores precios financian los déficits. A raíz de lo anterior, los gobiernos otorgan franquicias o privilegios a las empresas estatales que les permitan reducir sus pérdidas contables. Estas "facilidades" perjudican a las empresas privadas competidoras aumentándoles el riesgo del negocio. En la generalidad de los casos los privilegios requeridos se concretan en regulaciones discrecionales a las cuales sólo tienen acceso las empresas estatales y que conducen a que éstas tengan el monopolio de los mercados que abastecen. La experiencia nacional al respecto es riquísima y aporta antecedentes que mueven a meditar detenidamente acerca de los inconvenientes que, para el desarrollo de un mercado competitivo, tiene la presencia de empresas estatales.

El Estado posee el poder para alterar el retorno de una industria y éste lo utiliza para mejorar la posición económica de una empresa estatal a la cual se le exige la mantención de operaciones no rentables y de subsidios a determinados sectores o áreas. Stigler¹⁴ señala cuatro mecanismos a través de los cuales una empresa puede ser favorecida por el Estado: el otorgamiento de un subsidio; la eliminación o la restricción a la libre entrada de la industria a la cual pertenece la firma; la aplicación de impuestos u otros costos a los productos sustitutos y el otorgamiento de subsidios u otras franquicias a los productos complementarios; y la fijación de precios a la firma con un margen que permita una rentabilidad superior al costo de oportunidad.

Una revisión de la legislación chilena permite apreciar como los mecanismos descritos se utilizaron profusamente en la regulación de las empresas estatales. Con ello estas firmas financiaban sus operaciones deficitarias gracias a las rentas debidas a los menores impuestos cancelados, las posiciones monopólicas y en general a la falta de competencia en los mercados. Especialmente graves son las consecuencias que en los mercados competitivos tienen estas prácticas. A continuación presentamos algunas evidencias que ahorran todo comentario:

- a) Regulaciones que otorgan subsidios vía liberación de impuestos y derechos arancelarios.

DFL 388 de 1953 referente a Empresa Marítima del Estado

"libérense de derechos de internación, de almacenaje, del impuesto de embarque y desembarque , de todo otro impuesto, contribución o tasas que se recauden o determinen por las Aduanas de la República, con excepción de las tarifas de movilización por servicios portuarios, las naves, máquinas, aparatos, equipos, útiles, herramientas, instrumentos, piezas, repuestos, accesorios, materiales y demás elementos destinados a la explotación, mejoramiento y conservación de los servicios de la Empresa"._____

14. Stigler, G. 1971.

DFL 153 referente a la Empresa Nacional de Minería

"la empresa gozará de las siguientes exenciones tributarias:

- a) del pago de toda clase de impuestos a las entradas que la empresa reciba por concepto de intereses, comisiones y de cualquier otra naturaleza.
 - b) del pago de los impuestos contemplados en la ley de timbres, estampillas y papel sellado . . .
 - c) del pago de impuestos a las compraventas o transferencias de productos mineros . . ."
- b) Regulaciones que limitan a la competencia vía impuestos a los servicios sustitutos

Ley 3.852 de 1922

"las mercaderías que se embarquen por los puertos marítimos de la República con destino al extranjero, como asimismo las que se exporten por puertos terrestres, pagarán un impuesto de diez centavos por cada quintal métrico de peso bruto o fracción" . . . "pagarán el mismo impuesto las mercaderías extranjeras que se desembarquen en puertos mayores o menores habilitados al efecto o que se internen por puertos terrestres".

Ley 6.602 de 1940

"elévase a veinticinco centavos a beneficio de la Línea Aérea Nacional el impuesto establecido por la ley N° 3.852 de 1922".

Decreto 400 de Subsecretaría de Transportes de 1956

"en la movilización rural no se podrán otorgar nuevas autorizaciones para recorridos en las líneas en que haya servicios establecidos o que sean paralelos al que presta la Empresa de Ferrocarriles del Estado".

- c) Regulaciones que restringen la libre entrada al mercado de la empresa

DFL 54 de 1953 que crea la Empresa de Transportes Colectivos del Estado.

"por exigirlo el interés nacional, la Empresa tendrá la exclusividad de los recorridos que ella sirva, si así lo determinara su Director General, y bajo las condiciones en que lo autorizare la Dirección General de Transporte y Tránsito Público. En tal caso, ninguna autoridad podrá otorgar o mantener concesiones o permisos a terceros, que cubran todo o parte de dichos recorridos".

- d) Regulaciones que permiten el Monopolio Legal

Ley 15.575 de 1964 que estableció impuesto de 2 centavos de dólar por cada libra exportada sin refinar con las siguientes excepciones:

"las exportaciones de cobre "blister" de las empresas de la Gran Minería del Cobre, siempre que éstas, antes del 1° de julio de 1965, celebren contratos de refinación con ENAMI, para utilizar la Refinería de Ventanas . . ."

Las leyes mencionadas son sólo algunas, pero reflejan adecuadamente el marco general en el cual estuvieron insertas, casi sin excepción, todas las empresas estatales. Hoy pueden parecer exageradas pero hasta hace pocos años estas discriminaciones parecían naturales. Estas regulaciones permitieron a las empresas beneficiadas descuidar sus objetivos de eficiencia y favorecer a determinados sectores vía precios rebajados, empleo artificial, etc., con lo cual resultaron perjudicados los consumidores y los competidores privados. Así, se distorsionan los mercados y se coarta la iniciativa empresarial produciéndose finalmente un menor desarrollo en los sectores en que el fenómeno descrito está presente.

Consecuente con la política de aplicar reglas generales y no discriminatorias, durante los últimos años se han derogado las disposiciones legales señaladas, lo que, junto a la priorización de los objetivos de eficiencia económica, ha permitido que el Estado empresario genere excedente al Fisco (salvo excepciones) y asegure una operación más eficiente de los mercados. Así, el Estado empresario se diferencia del Estado normativo que es el que abastece de bienes públicos, erradica la extrema pobreza, desarrolla zonas prioritarias como las rurales o extremas, vela por la libre competencia, etc. Esta clara delimitación de funciones sin que exista intromisión, es condi-

ción necesaria para mantener una economía de mercado. Desde 1973 se ha avanzado sustancialmente en la delimitación precisa de las áreas de responsabilidad, sin embargo aún queda camino por recorrer para tener un marco en el cual la empresa privada compita en igualdad de condiciones con la pública.

IV

Regulación del Estado Empresario

Sin pretender efectuar un análisis de cuáles deben ser los elementos que aún faltan para completar el marco normativo que permita asegurar que las empresas públicas sean más eficientes y aseguren la libre operatoria de los mercados, enfatizaré algunas áreas del problema que considero vitales.

1. Separación de lo normativo con lo empresarial:

Aún subsiste una tuición a nivel ministerial de empresas que poseen gravitación en sus mercados. Esto sucede principalmente en los sectores transporte y minero. La mantención de esta situación es peligrosa si se desea sustentar en el largo plazo una política de eficiencia en la operación de los mercados. Ello porque, dadas las relaciones estrechas entre la empresa y el Ministerio (es responsable de la gestión de la empresa) se tiende a confundir lo normativo con lo empresarial, utilizándose a las empresas del Estado para ejecutar labores que no les corresponde o que no se financian. Esto genera presiones para otorgar a cambio regulaciones que favorecen a estas empresas en desmedro de sus competidoras privadas¹⁵. Ahora bien, si el Poder Ejecutivo desea que se desarrolle un proyecto que no es rentable privadamente pero sí socialmente, debe emplear el mecanismo de utilización de un subsidio para que éste se lleve a efecto. La clara separación de responsabilidades significa traspasar, a un organismo estatal que no posea funciones normativas, la tuición de la mayoría de las empresas debiendo éste especializarse en la evaluación y control de la gestión de los directorios y ejecutivos de cada firma¹⁶.

2. Transparencia de la información y organización jurídica:

Todos los chilenos somos accionistas de las empresas públicas y hemos entregado nuestra representación al Estado. Si ellas tienen

15. En nuestras legislaciones de empresas públicas abundan artículos tales como "la empresa asesorará gratuitamente al Ministerio" y "previamente a la concertación de convenios internacionales ... la empresa deberá ser oída".
16. Esta solución ha sido adoptada por países con un Estado empresario significativo.

pérdidas se financian con los aportes de capital efectuados vía los impuestos pagados por cada accionista y los beneficios de los excedentes se reciben vía una menor carga tributaria, la satisfacción que conlleva saber que esos recursos se utilizan en aliviar la extrema pobreza, etc. Luego, la empresa cuyo patrimonio es poseído en fracción significativa por el Estado es equivalente a lo que la ley de valores denomina "sociedad anónima abierta". En consecuencia el nivel de información que las empresas del Estado deben poner a disposición del público es a lo menos igual a la que exige la ley a las sociedades anónimas abiertas. Lo anterior se debe asegurar a través de dos mecanismos no necesariamente contrapuestos.

La adopción de la forma legal de sociedades anónimas para todas las empresas referidas, y en aquellas que por razón justificada no se desea se constituyan en sociedad anónima, debe establecerse la obligación legal de entregar el tipo y la frecuencia de información auditada que se les exige a las sociedades anónimas abiertas.

3. Control por el mercado de la gestión empresarial:

Ya señalaba la necesidad de que un organismo estatal se especializara en el control de gestión de las empresas públicas y que éste, a través de un mecanismo de incentivos adecuado, asegurara que los directorios y ejecutivos administren eficientemente las firmas. A lo anterior se debe agregar el control por el mercado, ya que la diferente realidad de la empresa pública hace insuficiente el mecanismo descrito. El control del mercado se consigue colocando en él una fracción sustantiva pero no mayoritaria (no se trata de traspasar la propiedad) del capital de todas las sociedades anónimas del Estado. Con ello, la imposibilidad vigente de que el precio de la acción refleje la situación económica de la firma se elimina. Hoy, con sociedades anónimas estatales que no transan sus acciones en el mercado, ningún dueño puede manifestar sus preferencias sobre la conducción de la firma o el futuro de su negocio. Si una fracción del capital se transa en la Bolsa de Valores, la gestión de ejecutivos no capaces, la ejecución de proyectos sin la rentabilidad adecuada, etc., se reflejan en el precio de la acción, debido a que el inversionista, al recibir un flujo de dividendos inferiores a los esperados, procederá a aumentar la oferta de valores de la correspondiente empresa estatal. Una acción que tiene una tendencia depresiva durante un período prolongado, la cual no se explica por razones externas a la gestión de la empresa, debiera ser un indicador para cambiar la dirección empresarial de la firma afectada.

El mecanismo señalado requiere que la gran mayoría de las empresas públicas se organicen en sociedades anónimas y que a la vez una fracción significativa de su patrimonio esté en manos de inversionistas particulares, ya sean personas naturales, inversionistas institucionales, etc.

Las políticas mencionadas están dentro del marco normativo

que se les ha definido en los últimos años a las empresas públicas, pero por diversas razones no han sido abordadas en su totalidad. Sin embargo, este período de construcción del marco legal y reglamentario que regulará la conducción futura del Estado es el adecuado para concretar los mecanismos propuestos. Con ello las empresas del Estado serán un instrumento de progreso económico al permitir que sus recursos humanos concentren todos sus esfuerzos en esta tarea y que los diversos agentes económicos tengan reglas del juego conocidas y estables.

Tamaño del Estado Empresario

Para el establecimiento de una economía mixta y moderna que se rija por la aplicación generalizada de reglas estables y no discrecionales, se han efectuado avances sustantivos en los últimos 10 años. Sin duda que esta tarea de transformación del Estado empresario omnipotente y privilegiado existente a 1973 ha sido fecunda.

La mayoría de las leyes que permitieron las discriminaciones que se han presentado en este trabajo se han eliminado. Las ventajas de este tratamiento la experimentan todos los chilenos al apreciar la mayor calidad de los bienes y servicios ofrecidos por las empresas públicas junto a la menor carga tributaria que el aumento de productividad ha permitido.

En relación al tamaño, su reducción ha sido considerable si se le compara con el Estado dueño y/o administrador de la mayoría de los medios de producción existentes en 1973. En la sección II se visualiza el control prácticamente total, que alcanzó a tener el Estado sobre los agentes económicos, ya sea por vías directas, tales como la propiedad o la administración, o utilizando mecanismos indirectos, tales como el acceso al crédito y/o a la moneda extranjera. Ahora bien, si se efectúa un estudio con mayor horizonte histórico se aprecia que el tamaño del Estado empresario es aún superior al acorde con una economía mixta.

Este hecho es especialmente relevante, no sólo por los errores de diagnóstico y de alternativas de solución que hoy se efectúan respecto de la estrategia de desarrollo que se ha implementado en el país, sino que principalmente por la importancia que un Estado empresario de tamaño significativo tiene para la consolidación de una sociedad libre.

Con el fin de dimensionar el tamaño del Estado empresario se presenta en el Cuadro N° 4 qué porcentaje en el Valor Bruto de Producción total de los principales sectores de la actividad económica nacional representaron las empresas estatales en 1981. Este mismo cálculo se entrega para los años 1965 y 1973, con el fin de tener un marco de comparación histórica. Las conclusiones son variadas. En primer lugar, la participación de las empresas públicas con respecto

a 1973 es inferior en prácticamente todos los sectores, lo que es concordante con las políticas aplicadas. Sin embargo, hay algunos, como el sector comunicaciones, minería y electricidad, gas y agua, en los cuales la contribución al Valor Bruto de Producción del sector que realiza el Estado empresario continúa siendo predominante.

Resulta especialmente destacable comparar los tamaños del Estado empresario en 1981 con el existente en 1965. Sin duda, las cifras deberán extrañar a más de algún lector que creía que la "privatización a ultranza" había llevado a que el Estado desapareciera como productor de bienes y servicios privados. Por el contrario, el Estado empresario hoy existente es de un tamaño superior al que el país ha tenido en toda su historia con la excepción del período 1971-1973.

El análisis de los sectores lleva a la conclusión de que sólo en un sector, transportes, el Estado empresario de 1981 representa una fracción inferior del Valor Bruto de Producción que la existente en 1965. Asimismo, sectores en donde no existen problemas de monopolios naturales o externalidades producidas por la larga maduración de los proyectos, tales como la Industria presenta aún en 1981 un porcentaje de participación estatal que es 4 veces el existente en 1965. La evidencia aportada parece suficiente para demostrar que a pesar del esfuerzo por reducir la propiedad estatal de los medios de producción, el Estado empresario mantiene una injerencia gravitante en la actividad económica nacional.

VI

Conclusiones

El análisis presentado, aun siendo una introducción al tema del Estado empresario, permite concluir la significación alcanzada por las empresas públicas en la actividad económica nacional. Especial atención merece el tamaño, en términos de su participación directa en la generación de bienes y servicios, que hoy posee el Estado. Aun cuando el objetivo de construir una economía mixta con un Estado subsidiario, avanzó significativamente en los últimos 10 años, el Estado empresario era, en 1981, sólo inferior en tamaño al existente entre 1971 y 1973. La incidencia que las empresas del Estado poseen en el desarrollo económico, social y político de un país hacen necesario que tengamos clara conciencia de la dimensión que éstas presentan. La existencia de un modelo de desarrollo fundamentado en la libre iniciativa de las personas para crear las instituciones, producir los bienes y servicios, darse las soluciones técnicas y políticas adecuadas se verá amenazada si no se persiste en reducir el rol empresario del Estado y, cuando éste se desea mantener por otras consideraciones, existan regulaciones que impidan su utilización política asegurando así la igualdad de oportunidades entre la empresa privada y la pública.

Cuadro N° 4

Participación del Estado Empresario en la Economía

| Sectores | Participación porcentual de Empresas Estatales en Valor Bruto de Producción Sectorial. | | |
|--------------------------|--|-------|------|
| | 1965 | 1973 | 1981 |
| Minería | 13,0 | 85,0 | 83,0 |
| Industria | 3,0 | 40,0 | 12,0 |
| Electricidad, Gas y Agua | 25,0 | 100,0 | 75,0 |
| Transporte | 24,3 | 70,0 | 21,0 |
| Comunicaciones | 11,1 | 70,0 | 96,3 |
| Financiero | - | 85,0 | 28,0 |

Fuente: Para los años 1965 y 1981 en base a Depto. Cuentas Nacionales, Banco Central de Chile (cifras provisionales). Para 1973 en base a Arturo Guzmán J. 1982.

Nota: La participación ha sido obtenida en base a los Valores Brutos de Producción expresados en pesos de cada año. Las empresas consideradas se incluyen en anexo,
s.i. = sin información.

Se ha comprobado como la creciente intervención del Estado en la producción directa de bienes y servicios, proceso que culminó con la implantación de un Estado socialista, fue estimulada principalmente por dos factores. En primer lugar, la utilización de una estrategia de desarrollo que desconoció los potenciales de nuestro país y por lo tanto desestimó la capacidad del mercado y de la iniciativa privada, obligando al Estado a iniciar actividades principales. En segundo lugar, la discrecionalidad en la normativa económica aumentó la incertidumbre de las actividades productivas, ahuyentando la iniciativa particular. Estos elementos estuvieron presentes por años en la conducción del proceso económico nacional, prueba de ello es que las prácticas y los instrumentos jurídicos utilizados para construir el socialismo fueron creados, y en algunos sectores comenzados a aplicar, previamente al establecimiento del Gobierno de la Unidad Popular.

Especial interés merece la confirmación del efecto negativo, que para el correcto funcionamiento de una economía de mercado, tiene la no exigencia de rentabilidad por el capital invertido a las empresas públicas. Si ella es alterada por objetivos de naturaleza política, es fácil concluir que la autoridad normativa deberá pagar por el apoyo de la empresa estatal otorgándole "protección" a través de regulaciones que le aseguren, directa o indirectamente, el monopolio del mercado. Este aspecto refuerza la necesidad de profundizar y perfeccionar la normativa aplicable al Estado empresario, en el sentido de exigirle eficiencia en su gestión, responsabilidad y profesionalismo en su dirección, transparencia en sus negocios, etc. Han surgido, en los últimos meses, situaciones que avalan la necesidad urgente de emprender una acción decidida en este campo. En coyunturas como las actuales se tiende a utilizar, erróneamente, a las empresas públicas para redistribuir ingreso olvidando que ellas pueden contribuir significativamente a la recuperación de la actividad económica aumentando su eficiencia. Si ellas aumentan su valor agregado en 10 por ciento el producto nacional crecería en aproximadamente 1,5 por ciento. Ahora bien, si por el contrario se las utiliza en otro sentido, la caída en el bienestar general que ello produciría sería sustancial ya que se estarían destruyendo los pilares de la estrategia que asegura un mayor crecimiento económico. Caer en la tentación de abandonar la política de no discriminar entre empresas públicas y privadas y, más aún, no profundizar en la aplicación a las empresas públicas de condiciones similares a las privadas para entrar, permanecer y salir de un mercado significaría agravar la coyuntura económica y entabrar un proceso de desarrollo futuro caracterizado por un crecimiento alto y sostenido.

Anexo

Listado de Empresas Públicas Abarcadas en el Estudio

Minería

- 1965 : ENAP, ENAMI, Empresa Salitrera Victoria, Empresa Carbonífera de Cóllico Sur S.A.
1981 : CODELCO, ENAMI, ENACAR, SOQUIMICH, CAP, ENAP (Minería)

Industria

- 1965 : IANSA, ENAP
1981 : IANSA, ENAEX, ENAP (Industria), CAP

Electricidad, Gas y Agua

- 1965 : ENDESA, EMOS, SENDOS
1981 : ENDESA, CHILECTRA, EMOS, SENDOS

Transportes

- 1965 : ETC, FF.CC. del Estado, LAN Chile, EMPREMAR, EMPORCHI
1981 : FF.CC. del Estado, METRO, EMPREMAR, EMPORCHI, LAN Chile, Interoceánica, SONAP

Comunicaciones

- 1965 : ENTEL, Correos y Telégrafos
1981 : ENTEL, CTC, Cía. Teléfonos Valdivia, Cía. Teléfonos Coyhaique, Correos y Telégrafos

Sector Financiero

- 1981 : Banco del Estado, Banco Central, CORFO, INDAP, ISE, Caja Central de Ahorro y Préstamo, Caja Reaseguradora

Bibliografía

1. Cáceres, Carlos, *La vía chilena a la Economía de Mercado*, Estudios Públicos N° 6, 1982.
2. Danús, Luis, *Gestión de Empresas del Estado*, Corfo, agosto 1978.
3. Espinoza, Héctor y Muñoz, Augusto, *Análisis de la acción de las empresas públicas del sector eléctrico en la economía chilena 1964-1978*, Memoria en Facultad de Economía y Administración de la Universidad de Chile, 1980.
4. Grassini, Franco, *The Italian Enterprises: The Political Constraints en The State of Business*, editado por Raymond Vernon y Yair Aharoni, 1980.
5. Guzmán, Arturo, *Política Económica de la Unidad Popular*, Memoria Instituto de Economía U. Católica de Chile, 1982.
6. Kelly, Janet, *The Comparison of State Enterprises Across International Boundaries: The Corporation Venezolana de Guyana and The Companhia Vale do Rio Doce*, Boston: Second BAPE G Conference Paper, 1980.
7. Méndez, Juan Carlos, *Un intento de medición del tamaño del sector público y de la presencia empresarial del Estado de Chile*, Conferencia internacional sobre Experiencias de Política Económica, Viña del Mar, abril 1981.
8. Peltzman, Sam, *Toward a general theory of regulation*, Journal of Law and Economics, 1976.
9. Stigler, George, *Director's law of public income redistribution*, Journal of Law and Economics, 1970.