

## EMPRESAS ESTATALES EN LA ECONOMIA

*Sergio Undurraga Saavedra*  
Gerente Caja Reaseguradora de Chile

Me resulta difícil en pocos minutos absorber un problema tan complejo como el Estado empresario trabajando en una empresa privada que fue monopolio semiestatal y al mismo tiempo como economista y empresario.

También creo útil en el debate volver a la repetida enseñanza de mis profesores en la universidad de distinguir entre un juicio de hecho y un juicio de valor.

El análisis del problema del Estado empresario requiere: separar constantemente cuáles son los hechos y cuáles los valores, y para ordenar el tema permítanme algunas definiciones:

*Economía como ciencia* tiene por objeto conocer las esencias, lo que las cosas son; la ciencia es gratuita, no tiene otro propósito que el conocimiento.

*Tecnología* es la ciencia o conocimiento científico; aplicada a fines específicos es utilitaria, como Contabilidad Nacional, PGB, análisis estadístico de un mercado, etc., evaluación social de proyectos.

*La economía política no es propiamente una ciencia*: Es la aplicación de conocimientos para obtener un objetivo; éste es generalmente un mayor bienestar para la población.

La economía política no existe sin que previamente se defina un marco ideológico, o al menos valórico, que establezca prioridades y objetivos.

El marco ideológico presupone un determinado esquema de valores y éste está vinculado a la ética y al derecho.

Sobre la importancia del derecho como ordenador de las relaciones sociales creo innecesario extenderme.

La ciencia económica en cuanto tal ve a la empresas del Estado igual que cualquier otro ente económico. La teoría no distingue si el aporte económico es privado o estatal. Como tampoco distingue si la empresa es familiar, sociedad anónima o cooperativa o si es nacional o extranjera. Pero la teoría sí supone que los agentes económicos persiguen principalmente objetivos económicos.

En este sentido la ciencia pura no nos aporta mayores datos, excepto aquellos que provengan de alguna evidencia empírica que tenga su arraigo en la historia.

Una descripción "histórico-económica" de un fenómeno puede arrojar conclusiones útiles si se comprueba la persistencia de un fenómeno en circunstancias y condiciones iguales. Desgraciadamente los fenómenos sociopolíticos no se pueden repetir en laboratorio sino que ocurren en el escenario de una sociedad determinada, en un tiempo histórico determinado, con condiciones sui géneris y peculiares a cada sociedad.

Incluso fenómenos parecidos o políticas parecidas pueden dar resultados muy diferentes, dependiendo de factores tales como los valores éticos predominantes.

Por ejemplo: se discute mucho la importancia de la ética protestante en

el desarrollo económico del norte de Europa versus el menor desarrollo relativo del sur europeo, predominantemente católico.

Y hoy día se analiza y teoriza sobre la importancia de la ética budista-sintoísta en el desarrollo del Japón (Principio de la Armonía).

Teniendo pocos minutos disponibles, no puedo ahondar mucho en el tema histórico, pero es importante señalar que la Primera Guerra Mundial coincide y es causa del incremento de la actividad estatal en la economía occidental y que este fenómeno se acentúa con la crisis de los años 30.

En términos de historia, la empresa estatal es un fenómeno relativamente reciente y es importante ver sus causas y razones, así como las desventajas y problemas que crea.

Sin embargo, a la luz del debate entre los panelistas sobre el tema constitucional permítanme hacer otra distinción.

Creo que en alguna medida se confunde el rol del Estado, en cuanto a rector de la política económica, con el concepto de Estado empresario.

Nadie discute el rol del Estado, en cuanto que es el agente y ejecutor de determinadas políticas que fijan de manera global la asignación de recursos que afectan la distribución del ingreso. Estas son: la política tributaria, monetaria, de comercio exterior, gasto público, etc., es decir, todo lo que los economistas denominan política macro.

Un rol activo del Estado en la economía *no es necesariamente sinónimo* de empresas estatales, es decir de la inversión directa en la producción de bienes y servicios.

La justificación de cualquier empresa es que ella proporciona bienes o servicios al público y que en este proceso de producción genera utilidades que remuneran a los recursos utilizados, incluyendo al trabajo y el capital.

La justificación de las empresas públicas no es diferente, pero dentro del concepto de utilidad se incluye el beneficio social de la inversión (este beneficio no es siempre fácil de medir).

Existen inversiones de interés general como caminos, puentes, aeródromos que son casos típicos en que los beneficios de carácter social son notablemente mayores que el beneficio privado. El requisito natural es que estos proyectos sean bien evaluados técnicamente y hoy día existen métodos de evaluación bastante sofisticados.

Volviendo al punto inicial, si una empresa es estatal y se administra como una empresa privada, es decir, es un agente económico como cualquier otro, entonces el problema de la propiedad resulta ser un factor neutro desde el punto de vista de la teoría económica.

Sin embargo, tanto en Chile como en numerosos otros países las estrategias de crecimiento o las políticas económicas están enfatizando la importancia de las empresas privadas o, lo que es equivalente, están reduciendo o vendiendo empresas de propiedad estatal.

Las características, objetivos y persistencia de estas tendencias indican que existe un fenómeno que va más allá de lo puramente político o ideológico.

La única conclusión, verdaderamente científica, es que aparentemente las empresas estatales están produciendo problemas no previstos o no deseados por la sociedad y como hipótesis se puede enunciar la idea de que tal vez hay un elemento inherente a la empresa estatal que la hace diferente a las otras empresas, y que en este sentido no se puede postular que las empresas estatales son simplemente un factor neutro.

Los casos más comunes de justificación de empresas estatales son:

- a) La satisfacción de necesidades sociales (Salud);
- b) La existencia de monopolios (Teléfonos).
- c) La eventual ausencia de interés o incapacidad del sector privado para afrontar grandes inversiones (Electricidad). (Debe destacarse que este punto está mencionado en el proyecto de ley).
- d) La conveniencia de racionalizar un sector, para que en conjunto sea más eficiente (Acero en Europa).
- e) El interés nacional (Armamentos).
- f) Distribución de ingreso (Salud + Educación).

En la mayoría de estos casos, cuando el Estado actúa como agente productor de bienes o servicios, se produce un conflicto entre los resultados puramente económicos y otros objetivos que puedan ser sociales o políticos, y éste es el gran problema conceptual. También se observa una tendencia a la burocratización, producto del sistema de controles estatales.

En muchos casos se observa ausencia de dinamismo o falta de innovación —producto de una aversión al riesgo— ya que los incentivos de producción no están directamente ligados al resultado económico.

Las empresas estatales tienden a acumular privilegios tributarios, bancarios, etc., que hacen difícil la competencia con empresas privadas.

Estas razones, que son puramente económicas, se encuentran en casi todos los países y no son un privilegio de los chilenos.

En general, hoy día se cuestiona en variados sectores académicos la capacidad de la gestión o eficiencia del Estado empresario. Fundamentalmente, porque al existir objetivos distintos al económico, los criterios técnicos suelen entrar en conflicto con otros intereses.

Los problemas del carbón en Inglaterra, por ejemplo, son una muestra evidente del tipo de conflictos “político-sociales” que pueden envolver la administración estatal de empresas productivas.

El cuestionamiento del Estado empresario hace pensar en soluciones alternativas; un principio que adquiere cada vez mayor fuerza es el de otorgar subsidios directos a quienes efectivamente se quiere ayudar. El subsidio directo permite medir el costo social y obtener las ventajas de la administración privada. Este método ha sido exitoso en áreas como salud, educación, alimentación, etc.

“Los monopolios” pueden ser controlados eficientemente con la competencia del comercio exterior y cuando se trata de servicios no transables como teléfonos el control por medio de una tarifa es razonablemente eficiente.

La ausencia o falta de capacidad de inversionistas privados se debe, en muchos casos, a que la rentabilidad económica no justifica esa inversión, pero existen también otros casos, como la construcción de una central hidroeléctrica, que en países como Chile resultan objetivamente difíciles de realizar para los privados, debido a imperfecciones o debilidades de los mercados de capitales. En estos casos, tal vez convenga que el Estado realice la inversión y que una vez terminado el proyecto busque mecanismos para venderla al sector privado. Las recientes privatizaciones en Chile son un ejemplo de esta posibilidad.

Sin embargo, si la inversión estatal directa se estima necesaria, puede suceder y ello ocurre a menudo que el retorno de la inversión sea considerablemente menor al retorno normal en el mercado. En este caso, dada la baja rentabilidad, el valor de venta de la inversión resultará menor que su costo. Esta diferencia es el costo del subsidio o costo social de dicha inversión. Personalmente creo, y esto es un juicio de valor, que es mejor conocer y asumir el costo.

Los procesos de venta de empresas públicas tienen la ventaja de liberar recursos y dar la posibilidad de poder reciclar esos recursos en nuevas inversiones o transformarlos en menor costo tributario.

En este sentido, la preocupación expresada por Tironi ayer me parece válida. En el caso concreto de Chile debe buscarse que los recursos liberados sean reinvertidos, lo que, dadas las cifras de inversión global del sector público, parece estar ocurriendo ya que la inversión pública está aumentando sustancialmente.

En relación a la racionalización de sectores, las experiencias son variadas y ambiguas; un ejemplo lo podemos encontrar en las racionalizaciones del sector acero en Francia e Inglaterra o el sector automotriz de Inglaterra.

En general, las racionalizaciones sectoriales ocurren porque las unidades productivas dejan de ser económicamente eficientes, hay que aceptar una pérdida que nadie quiere enfrentar. La pérdida puede ser patrimonial o pérdida de fuente de trabajo o de ingreso para los trabajadores.

Si se considera conveniente al interés general el que la sociedad asuma la pérdida a través del Estado, este costo debe ser claramente conocido (un caso, por ejemplo, son los bancos en Chile).

Aceptada la pérdida, que es equivalente a un subsidio por una sola vez, el sector afectado podría volver a ser privatizado.

Finalmente hay una relación entre libertades económicas y libertades públicas; cuando el Estado pasa a ser dueño de todos los medios de producción el ejercicio de ciertas libertades se hace muy difícil, si no imposible. Si como juicio de valor creemos que las libertades son esenciales, nuestras leyes deben reflejar esos valores. En la exposición de ayer don Carlos Urenda fue muy elocuente sobre este tema.

Sin ser abogado y conociendo la experiencia chilena, el proyecto de ley en discusión tiene el mérito de crear una formalidad bastante solemne para definir en cada caso si el Estado debe o no participar en la creación de una nueva empresa.

La experiencia chilena es que la ley común no fue suficiente para que en cada caso la sociedad se informara y evaluara la conveniencia de dichas inversiones.

Los cientos de leyes sobre exenciones tributarias que se acumularon con el correr de los años y las miles de leyes previsionales específicas que se dictaron en las últimas décadas indican que en materia económica no hubo suficiente análisis sobre el costo y beneficio de determinadas opciones. Las leyes generales, como la que creó CORFO, por ejemplo, crearon un amplio campo prácticamente ilimitado para que el Estado invirtiera en empresas de todo tipo.

El proyecto, al definir en forma amplia las distintas posibilidades de representación fiscal y al eliminar la creación de empresas subsidiarias, establece a mi juicio una restricción significativa a los mecanismos más usados para obviar el trámite legal que existía en las legislaciones anteriores. Me

parece que el comentado plazo de 180 días es una exageración incuestionable.

También encuentro muy interesante el que se establezcan para las empresas públicas las mismas normas y obligaciones que tienen las sociedades anónimas. Hace no muchos años era usual que en algunas empresas públicas el balance anual tuviera un retraso de 10 a 18 meses. Es obvio que si no hay información básica, el control de gestión es absolutamente impracticable.

Al discutir el proyecto de ley en el contexto actual debe tenerse presente que el gasto del Estado representa hoy una suma cercana al 50% del Producto Nacional, la que es altísima en relación a la mayoría de las economías occidentales, más alta incluso que en el Gobierno del Presidente Frei y para qué decir la del Gobierno del Presidente Alessandri.

Si bien el gobierno actual ha sido un activo desestatizador de numerosas empresas, ha habido mucha retórica al respecto, ya que algunas importantes empresas como ENAP, ENDESA CODELCO, para citar las principales, han desarrollado importantes programas de inversión, de manera que la proporción de la participación estatal en algunos sectores no sólo no ha disminuido, sino que ha aumentado en esta década.

Quería también destacar que el exceso de gasto público en cualquier forma se traduce en mayor tributación y por lo tanto en menor gasto privado o genera déficit que se puede financiar con inflación (lo que todos sabemos que es ineficiente o injusto) o se financia con deuda interna; esta deuda por su volumen afecta obviamente las tasas de interés y ello disminuye la eventual inversión privada. Se genera así un círculo vicioso de menor inversión privada, que a su vez autogenera la necesidad de mayor inversión estatal para mantener tasas de crecimiento razonables.

Personalmente, y entrando en el campo de mis propios valores, creo que compete al Estado la conducción de la política macroeconómica, y creo que los objetivos que podría perseguir el Estado empresario se pueden lograr en la mayoría de los casos por vías indirectas directas, y que cuando se hace inevitable la acción del Estado empresario deben tomarse las medidas para que en plazo razonable dicha actividad pueda ser desarrollada y administrada por los particulares.