



LIMITADO

ST/CEPAL/Conf.65/L.3
2 de agosto de 1978

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

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

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

Lima, Perú, 28 al 30 de agosto de 1978

EMPRESAS ESTATALES: EL CASO CHILENO Y UN ANALISIS GENERAL

Edgardo Boeninger y Eduardo Palma */

*/ Las opiniones expresadas en este documento por los consultores Sres. Boeninger y Palma son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de las organizaciones patrocinantes.

INDICE

	<u>Página</u>
I. <u>Introducción</u>	1
1. Observaciones preliminares	1
2. Niveles de análisis	3
II. <u>Desarrollo, opciones políticas y empresas del Estado</u>	5
1. Socialismo y empresas del Estado	6
2. Capitalismo de libre empresa y empresas públicas	11
3. Economía mixta, capitalismo de Estado y empresas públicas	18
III. <u>Los cambiantes criterios en la evolución histórica de la empresa pública en las economías mixtas</u>	28
1. Industrialización y crecimiento	28
2. La necesidad de modernización y eficiencia	37
3. La soberanía nacional	39
4. Monopolio y sectores estratégicos	41
5. La empresa estatal como factor de competencia	44
6. Objetivos sociales de la empresa pública	47
7. Algunos casos especiales	52
8. Déficit, excedentes y conflicto distributivo	60
IV. <u>Empresas estatales y conflicto social: el caso chileno</u> ..	67
1. El ciclo de creación de la CORFO y de consolidación de un sistema de empresas filiales (1939-1970)	70
2. La mutación sociopolítica de 1970-1973: la formación del área de propiedad social	95
3. El proceso de privatización del sector de empresas estatales (1974 en adelante).....	99
V. <u>El aparato gubernamental, la sociedad civil y las empresas del Estado</u>	104
1. Empresas estatales y sociedad civil	104
2. Inserción formal de las empresas estatales en el sector público	112
3. La conducta de las empresas estatales frente al aparato gubernamental	115

	<u>Página</u>
4. Factores que determinan el grado de autonomía de una empresa estatal	118
5. Instrumentos de que dispone el Estado para la conducción de las empresas públicas	121
6. Problemas y requisitos internos para el funcionamiento eficaz de una empresa estatal	126
VI. <u>Síntesis y conclusiones</u>	139

I. INTRODUCCION

1. Observaciones preliminares

Las empresas estatales han sido objeto en los últimos decenios de una atención cada vez mayor tanto de los economistas como de quienes estudian los procesos políticos y sociales. Paralelamente, se ha desarrollado, al respecto, un intenso y polémico debate, que ha comprometido a gobernantes, políticos, tecnócratas e intelectuales.

Un somero examen de estas discusiones revela que tras los juicios técnico-económicos que prevalecen en las afirmaciones públicas sobre la materia, se vislumbran con nitidez variable consideraciones ideológicas y políticas que la han convertido, al menos en América Latina, en una de las cuestiones más profundamente controvertidas del debate público.

El presente trabajo no pretende tomar posiciones en pro ni en contra de la empresa estatal. Tampoco aspira a responder con recetas o conclusiones rotundas a las múltiples interrogantes surgidas de esta ya larga discusión. Su propósito es mucho más modesto y debe entenderse simplemente como un esfuerzo para presentar de manera sistemática los principales problemas que requieren análisis y respuesta, para lo cual se hace uso preferente de antecedentes correspondientes al caso chileno, más cercano a la vivencia de los autores de este documento, sin perjuicio de recurrir también a estudios e informaciones sobre otros países y regiones.

En un trabajo anterior se señalaba respecto a las empresas públicas que "la controversia está lejos de haber sido superada, y constituye un problema que en América Latina aparece estrechamente ligado al tipo de régimen político y de ideología dominante en cada país y momento histórico. No es extraño entonces que el debate haya tomado un cariz en que predominan valores y prejuicios de distinta naturaleza, lo que impide el análisis sereno y objetivo de los temas sustantivos que incluyen tanto factores técnicos, administrativos y económicos como variables sociopolíticas".^{1/}

^{1/} Aldo E. Solari, Edgardo Boeninger, Rolando Franco y Eduardo Palma, "Proceso de planificación en América Latina. Escenarios, problemas y perspectivas", ILPES, 1977.

Se añadía a tal observación general que "cada uno de estos casos (de empresa estatal concreta) presenta problemas diferentes en relación a aspectos de costos, superávit o déficit y organización. Implica además, el apoyo u hostilidad de sectores de la sociedad civil, en especial de las organizaciones empresariales industriales, financieras o agropecuarias, generando procesos complejos en que resulta determinante la estructura de poder existente y el grado de movilización social y activación política de diferentes conglomerados o colectivos sociales".^{2/}

Es la perspectiva que fluye de estas citas la que orienta el presente documento. Se estima que es el juego simultáneo de factores técnico-económicos, variables sociopolíticas y situaciones históricamente determinadas, el que debe ser objeto de un análisis que, respetando la especificidad de cada una de estas categorías, procure integrarlas en una totalidad más coherente.

Las referencias y apreciaciones históricas que aparecen reiteradamente a lo largo del trabajo tienen, pues, por objeto situar el tema de las empresas públicas en el marco de realidades sociales concretas. Tal enfoque se basa en la hipótesis de que es esa vinculación la que da mayor sentido al estudio sin que, por ello, pierdan vigencia las materias que constituyen el núcleo del debate permanente que al respecto sostienen economistas y especialistas en administración. La presentación histórica, a su vez, obliga a considerar la discusión ideológico-valorativa, sin mediar, evidentemente, pretensión alguna de tipo normativo, lo que, además, sería ajeno al marco y finalidades de este trabajo.

En suma, el presente documento, tomando deliberadamente en cuenta la existencia de diferentes opciones políticas, no las trata como objeto específico de estudio. Se intenta, más bien, circunscribir el análisis al mundo real en que opera la empresa estatal. Es este enfoque el que condujo a incluir en el documento un capítulo especialmente dedicado a la evolución de la empresa pública en Chile, como un caso histórico cuyas peculiaridades pesan en dicha evolución. Del capítulo señalado se desprende, también, que lo específico de un proceso social determinado da a cualquier estudio de casos un sesgo particular, por lo que en otros capítulos se procura mantener la discusión en un plano más general, aunque se utilicen, con frecuencia, referencias a hechos o trabajos vinculados a Chile.

2/ Ibid.

Con respecto a lo anterior, un destacado especialista en el tema anota que a pesar de la proliferación de trabajos acerca de las empresas del Estado, no se cuenta todavía con antecedentes regionales ni nacionales suficientemente comparables y sistemáticos (número de empresas, sus tamaños y mercados, regímenes de precios, evolución del empleo, sistemas de remuneración, etc.).

El mismo autor agrega que la carencia de conocimientos resulta más notoria "en los aspectos en que resulta más necesaria: el comportamiento real de los actores que intervienen en los procesos que, esquemáticamente, hemos intentado describir. Este tipo de conocimientos es crucial para determinar los límites de viabilidad de propuestas de modificación del funcionamiento actual de los sistemas".^{3/}

2. Niveles de análisis

Los juicios y actitudes acerca de los méritos o inconvenientes de la empresa pública, de sus distintos roles y objetivos y de los problemas de estructura y funcionamiento que la afectan, se manifiestan en tres niveles claramente diferenciados entre los cuales se advierte, sin embargo, una estrecha y permanente interrelación.

El primero de ellos se ubica en el plano de los conflictos globales de la sociedad, se vincula a las ideologías, estructuras de poder y estrategias de desarrollo, y plantea relaciones causales y requerimientos de congruencia entre el sistema político y los objetivos que se atribuyen a las empresas estatales.

En el plano microsocia, en cambio, la atención se centra en los problemas internos de eficiencia, resultados y fines específicos. Finalmente, en una situación intermedia aparecen cuestiones relacionadas con el desarrollo de ciertos sectores o ramas productivas, el destino de determinada región, situaciones o perspectivas internacionales, y problemas de autonomía nacional, mercado, capital y tecnología.

^{3/} Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), "Las empresas estatales en América Latina", versión preliminar, Caracas, Venezuela, 1977 (mimeo).

En cada uno de estos tres niveles influyen, en todo momento, factores vinculados a los otros dos. Así, la ideología predominante incide en los criterios de eficiencia utilizados o en la valoración de una mayor o menor participación de empresas públicas en acciones tendientes a reducir el grado de dependencia del exterior. Del mismo modo, el rol que se pueda atribuir a las empresas estatales en el desarrollo de determinado rubro de producción es función de la estrategia global de desarrollo prevaleciente, influida a su vez por la estructura existente de poder social y político, en tanto que en el aspecto operativo depende de factores como la capacidad empresarial de los ejecutivos públicos y las motivaciones que orientan su conducta.

Por fin, la interacción entre todos estos factores produce decisiones y políticas diferentes según el momento histórico en que se sitúan y de acuerdo a las condiciones específicas que resultan de la evolución previa de las variables pertinentes. Tales hechos históricos y coyunturales pueden referirse a aspectos tan diversos como la crisis energética, las guerras mundiales, el espectacular desarrollo tecnológico de los países industriales, las crisis de balanza de pagos derivadas de la depresión del 30, o la acumulación pública (o privada) de excedentes generados en períodos anteriores como consecuencia de la exportación de riquezas mineras o productos agropecuarios.

La gravitación relativa de todos estos elementos determina, en definitiva, el ámbito de acción, los roles y objetivos, el éxito o fracaso, la estructura interna, las relaciones con el Estado y el resto de la sociedad, y los criterios con que se juzga a las empresas estatales en términos de beneficios y costos sociales.

No hay, en consecuencia, un patrón único e invariable para enjuiciar a las empresas estatales. En cada período y país resulta decisiva, en ese juicio, la cambiante realidad histórica y el peso relativo de una u otra de las diversas, y a menudo antagónicas, corrientes del pensamiento económico, social y político.

En las secciones que siguen se procurará allegar antecedentes y formular diversas observaciones respecto a los factores más pertinentes a los distintos niveles de análisis antes enunciados.

II. DESARROLLO, OPCIONES POLITICAS Y EMPRESAS DEL ESTADO

Es evidente que el papel que, en determinado país y período histórico, se asigna a las empresas del Estado globalmente consideradas, es función de su sistema político y organización económica.

Sin pretender formular una clasificación científicamente precisa, cabría distinguir los siguientes esquemas, en cada uno de los cuales se percibe de manera distinta el rol e importancia de las empresas públicas.

- Capitalismo puro caracterizado por el predominio absoluto de la empresa privada y la existencia sólo excepcional de empresas públicas.
- Capitalismo liberal con cierto grado de participación empresarial del Estado para cumplir funciones de apoyo y promoción del sector privado.
- Economía mixta, es que coexisten pragmáticamente empresas privadas y estatales, en condiciones variables de asociación, colaboración y competencia.
- Capitalismo de Estado, en que, sin perjuicio de la existencia y variable grado de apoyo a la empresa privada, el Estado asume el rol de "Director de Orquesta" y agente dinámico principal del desarrollo. estrategia que envuelve una presencia destacada de las empresas estatales.
- Propiedad estatal generalizada o dominante de los medios de producción, definido para los efectos de este trabajo como democracia popular o socialismo, entendidos tales términos en el sentido que tienen en la URSS y países de Europa Oriental.

Las distintas opciones enumeradas responden a percepciones también diferentes de la realidad social. Aquellas que se caracterizan por la coexistencia, con participación y responsabilidad relativa variables, de empresas estatales y privadas, están asociadas a una visión de la sociedad en que la armonía tiende a prevalecer sobre el conflicto; y en que, por tanto, el interés colectivo común es más fuerte que los factores de oposición entre clases o grupos diversos de la sociedad.

/La contribución

La contribución que se estima que las distintas formas de empresas pueden hacer a objetivos sociales como modernización, industrialización, crecimiento económico, distribución del ingreso y autonomía nacional determinan los roles que se les asigna y la participación que al sector público y al privado le corresponde en la tarea común. Las corrientes de pensamiento y fuerzas sociales insertas en esta perspectiva tienden a pensar y actuar en términos de negociación y compromiso y de equilibrio de poder, sin perjuicio de la evolución dinámica y cambio continuo que en las relaciones sociales producen los procesos concretos de la historia.

Por el contrario, las posiciones más extremas responden a una concepción radical en cuanto a la identificación de los sectores que deben conducir el proceso social, difieren fundamentalmente entre sí en la apreciación de la naturaleza y estilo de las acciones que tal liderazgo requiere y de los actores e instituciones en que debe recaer la responsabilidad principal del desarrollo nacional.

Hegemonía burguesa, pluralismo social o dominación proletaria y poder del Estado o soberanía de la sociedad civil, sistema político democrático o autoritario, pluralismo social o dictadura de una vanguardia o élite ilustrada son, en esas condiciones, las cuestiones básicas por dilucidar. De ellas deriva el rol y participación que corresponde a uno u otro tipo de empresas.

En las secciones que siguen se examinarán los diferentes esquemas enumerados antes, comenzando por aquellos que representan posiciones polares con respecto al rol de las empresas públicas.

1. Socialismo y empresas del Estado

Dentro del ámbito de las posiciones socialistas latinoamericanas sobre la materia se ha expresado de que "en el plano económico, instaurar el socialismo significa reemplazar el modo de producción capitalista mediante un cambio cualitativo de las relaciones de propiedad y una redefinición de las relaciones de producción ... al incorporar grandes sectores del aparato productor a un sistema de propiedad colectiva, se pone fin a la

/explotación del

explotación del trabajador ... la supremacía del área de propiedad social supone la captación y utilización del excedente por ellos generado ... En síntesis, es preciso controlar el proceso productivo, el financiero y, parcialmente, el de comercialización.^{4/}

Se reclama, por tanto, para el Estado, a través de lo que en Chile se denominó el área de propiedad social (APS) "las palancas de mando, (que) deben ubicarse en el proceso productivo, en el proceso financiero, y en parte, en el proceso de comercialización. La exigencia así planteada implica desde el punto de vista histórico que "en el seno de una formación social el papel dominante es asumido por un nuevo modo de producción ... (y) debe abordarse el estudio del modo de dominación y las modalidades de eliminación de las estructuras subordinadas".^{5/} En las palabras de otro autor "el área social se concibe como un área estatal dominante, vale decir que, en razón de su amplitud y significación, debería subordinar y condicionar el funcionamiento general de la economía".^{6/}

La concepción enunciada tiene como consecuencia directa que la consideración básica de sus promotores es la lucha por el poder social, lo que requiere "la conquista del poder del Estado por el proletariado, debido a que la propiedad social de los medios de producción fundamentales no dimana espontáneamente de la socialización creciente de las fuerzas productivas en el capitalismo, sino que debe ser políticamente impuesta" ... "el carácter de la política económica se hacía con ello eminentemente político".^{7/}

La empresa estatal se convierte así, en un instrumento político de la lucha por el poder y adquiere un carácter excluyente respecto de la supervivencia de una empresa privada de alguna significación pues

^{4/} Presidente S. Allende: Mensaje al Congreso Pleno, 21 de mayo de 1973, Santiago de Chile.

^{5/} Lucio Geller, Algunas preguntas sobre la construcción del socialismo en Chile, Cuadernos de la Realidad Nacional, CEREN, Universidad Católica de Chile, septiembre de 1971, pp. 103 y 109.

^{6/} Pío García, "El área de propiedad social: alcances políticos", en F. Gil, R. Lagos. H. Landsberger, eds., Chile, 1970-1973. Lecciones de una experiencia, Editorial Tecnos, Madrid, 1977, p. 174.

^{7/} Ibid., p. 178.

"el economista no puede participar de (esta) teoría del gradualismo económico ... la economía capitalista no puede funcionar bajo un gobierno socialista a menos que el gobierno tenga de socialista sólo el nombre. Si el gobierno socialista socializa hoy las minas de carbón y declara que la industria textil va a ser socializada al cabo de cinco años, podemos estar seguros de que la industria textil habrá quebrado antes de hacerlo".8/ En consecuencia, "si no puede conseguirse la socialización mediante un golpe fuerte y atrevido, el gobierno tendrá que abandonar para siempre sus objetivos socialistas. Solamente existe una política económica recomendable a un gobierno socialista como la más adecuada para alcanzar el éxito. Se trata de una política de arrojo revolucionario".9/ El "éxito" reconoce como condición la de "sustituir previamente el carácter mismo del Estado".10/

Para quienes se hallan en esta posición, son estos objetivos los que deben guiar el proceso de constitución y expansión del sector de empresas estatales. Se trata de un cambio cualitativo fundamental, y no de una mera acumulación de un número creciente de empresas públicas.

El aspecto cualitativo introduce, sin embargo, elementos de mayor complejidad que la simple lucha revolucionaria por el poder. En efecto, se entiende que la eficacia política del instrumento constituido por el APS depende de que "se logre el grado de cohesión del aparato público imprescindible para los grandes objetivos nacionales".11/ De manera más precisa ello significa que "los objetivos socialistas que deben perseguirse explícitamente son aumentar el ritmo de acumulación de capital, elevar la productividad del trabajo, eliminar la desocupación y aumentar el nivel de vida de los trabajadores" ... "aquella dominación no puede ser sino el resultado de un proceso de acumulación de capital más veloz en el APS que en el resto de la economía privada".12/

8/ L. Geller, op. cit., p. 114.

9/ Oscar Lange y Fred Taylor, "Sobre la teoría económica del socialismo", citado por Pío García, op. cit., p. 180.

10/ Ibid., p. 188.

11/ S. Allende, op. cit.

12/ L. Geller, op. cit.

Se reconoce así que para lograr que las empresas estatales contribuyan efectivamente al logro de los objetivos políticos socialistas y sean un instrumento eficaz en la lucha por el poder antes descrita, su funcionamiento debe cumplir algunos requisitos que hacen posible su eficiencia desde la perspectiva ideológica que aquí estamos analizando. El examen de tales criterios traslada la discusión al tercer nivel de análisis señalado en un párrafo inicial, el del plano microsocioal en que corresponde considerar la operación y resultados concretos de las empresas estatales, y estudiar los factores que influyen en su capacidad para cumplir eficientemente los fines que se les asignan.

Es decir, "el Estado empresario debe organizarse en forma descentralizada y separadamente del Estado administrador. Las empresas, cualquiera sea su forma de propiedad, deben hacer un uso racional de un recurso y tener una gestión eficiente" ... "Si las empresas de propiedad pública entran a producir en sectores competitivos (dentro del país o) en el área andina, ellas deben estar sometidas a las mismas reglas del juego que el resto de las empresas".^{13/} "El primer deber de una unidad pública es que funcione, esto es, que sea eficiente para usar sus recursos en la satisfacción de los propósitos que se han tenido en vista".^{14/}

La satisfacción de tales requisitos no es automática pues no existen razones teóricas o empíricas para suponer que necesaria e infaliblemente el traspaso de la gestión desde el sector privado al estatal incrementará la productividad de los factores, generará nuevos excedentes, terminará con las prácticas monopólicas, ... hará efectiva la participación democrática en la toma de decisiones y anulará las estructuras burocráticas".^{15/} "La creación de un vasto sector económico estatal permite pero no garantiza que los cambios requeridos se lleven a efecto"... "lo que en verdad importa es que el surgimiento de un sector estatal dominante conduzca a una mayor generación y una distinta utilización del excedente".^{16/}

^{13/} Sergio Bitar, "Política de desarrollo industrial" en Cuadernos de Economía, Universidad Católica de Chile, N° 22, diciembre de 1970, p. 46.

^{14/} "Comentario editorial", Panorama Económico, mayo de 1969.

^{15/} "Comentario editorial", Panorama Económico, febrero de 1972.

^{16/} "Comentario editorial", Panorama Económico, marzo de 1971.

Surge, pues, la reflexión de que si bien el modelo socialista enfoca la función de la empresa estatal a partir de los problemas macrosociales de hegemonía de clase, no es menos cierto que en la consideración de las condiciones necesarias para que la empresa pública sea efectivamente un instrumento útil para los fines que se postulan, adquieren significación factores técnicos y económicos. Resultan, entonces, decisivas las políticas monetarias y de precios, la capacidad estatal de coordinación y administración y fenómenos propios de lo microsocial, cuales son, por ejemplo, la disciplina y el nivel de remuneraciones de los trabajadores en cada empresa. Los teóricos del esquema reconocen, por ejemplo, que las acciones autónomas de diversos grupos tienden a desempeñar un papel importante que suele no ser concordante con la orientación deseada por las élites dirigentes. Así por ejemplo, "el gobierno resultaba forzado a asumir el control de empresas que no se preveía integrar al área social ... lo que respondía a reacciones patronales de lock out o simple abandono, así como a la reacción de los trabajadores que llegaba hasta la ocupación de las empresas".^{17/} De ahí la reflexión de que "la construcción del APS no es sólo el resultado de las iniciativas del gobierno popular, sino también de las respuestas a la conducta de los (grupos) afectados, ... la reacción de los trabajadores frente a situaciones conflictivas es seguramente diferente en distintas empresas y sectores de actividad".^{18/}

Como resultado del proceso histórico concreto, en Chile el APS estaba conformado a mediados de 1973 por 361 empresas, en vez de las 93 consideradas en el programa gubernativo, mientras un número significativo de empresas cuya estatización había sido previamente programada seguían en el área privada.^{19/}

Por fin, tampoco los problemas de nivel intermedio son ajenos al análisis hecho desde la perspectiva del socialismo. La necesidad de exportar, o la prioridad que debe darse a áreas productivas que pueden hacer una mayor contribución al empleo o están en situación de aportar una mayor cuota al ahorro nacional, pueden resultar determinantes en la

^{17/} Pío García, op. cit.

^{18/} L. Geller, op. cit.

^{19/} Roberto Zahler: "Significación y aspectos distributivos de las áreas de propiedad social y mixta en la industria chilena, 1970-1973" (mimeo).

secuencia o intensidad de constitución del área de empresas estatales, o en la mantención de determinados estímulos y garantías al sector remanente de empresas privadas. Es así como se señalaba que "para generar un mayor saldo invertible en las empresas públicas será necesario revisar la política de tarifas que se ha estado siguiendo hasta ahora".^{20/} Es por eso también que "el gobierno socialista tiene que declarar de manera que no deje lugar a dudas que todas las propiedades y las empresas no incluidas explícitamente entre las medidas de socialización van a continuar en manos privadas y garantizar su absoluta seguridad".^{21/}

El conjunto de todos estos factores plantea - pese a la simplicidad del modelo teórico - muy delicadas cuestiones de congruencia y compatibilidad que adquieren su máxima trascendencia en la interrelación que se produce entre los tres niveles de análisis que aquí hemos postulado y en el proceso histórico concreto a que da lugar el intento de cambio radical de la estructura de poder y, por consiguiente, del régimen político y de la organización del sistema económico.

2. Capitalismo de libre empresa y empresas públicas

El punto de partida de lo que aquí se ha denominado capitalismo puro de libre empresa es enteramente distinto. Se invoca la necesidad de un mecanismo neutral que asegure una mejor asignación de recursos, libre de influencias políticas. Se entiende que el Estado no posee ninguna de estas dos condiciones que, en cambio, son propias del libre mercado. Al respecto se enfatiza que "la respuesta del mercado va a ser que las actividades más rentables van a ser aquellas que alcancen un mayor desarrollo. Esta respuesta es perfectamente consecuente con el principio económico fundamental de la asignación de recursos que nos dice que con los recursos disponibles debemos producir una cantidad óptima de bienes, que como país maximice nuestro ingreso lo que representa alcanzar el mayor nivel de bienestar posible".^{22/} La aplicación integral de este

^{20/} Ibid.

^{21/} Oscar Lange, citado por Lucio Geller, op. cit.

^{22/} Ministro de Economía de Chile Sergio de Castro, El fomento de la producción y el rol de las empresas públicas (Primer Seminario sobre Política de Desarrollo Económico y Social de Gobierno), Ministerio del Interior, ODEPLAN, 1976, p. 89.

enunciado significa que "la única razón que tiene el Estado, en consecuencia, para ser empresario fue establecida en los principios de gobierno, declarando allí su voluntad de mantener el control de ciertas actividades que no desea que queden en manos de particulares".^{23/} La viabilidad histórica de esta doctrina se basa en que ya no son pertinentes hoy las diversas razones no doctrinarias (diferentes a las que plantea la posición socialista) que en el pasado se han esgrimido para justificar la existencia de determinadas empresas públicas. Así por ejemplo, "la magnitud de la obra a financiar no es impedimento para que pueda ser financiada en forma privada",^{24/} ya que hay recursos privados disponibles, de origen nacional o extranjero, que sólo requieren que el "Fisco deje de canalizar en forma forzosa los ahorros de todos los chilenos a través de impuestos, previsión, inflación, utilidades y depreciaciones retenidas en las empresas públicas".^{25/}

La doctrina precedente reconoce la maximización de la tasa global de crecimiento del ingreso per cápita como prioridad nacional absoluta. El logro de otros objetivos sociales como una mayor autonomía nacional o una distinta distribución del ingreso son considerados como de importancia secundaria o entendidos como derivaciones automáticas de la doctrina fundamental, ya sea paralela o secuencialmente.

Hay en este planteamiento una mayor pretensión científica de apoyo en las leyes de la economía, y un supuesto básico, cual es la existencia de un mercado competitivo asegurado por la descentralización productiva interna y por la apertura al exterior como reguladores de posibles tendencias monopólicas.

Por otra parte, este planteamiento invierte las afirmaciones propias del socialismo. Es así como se sostiene que "el llamado poder económico - la posibilidad de influir o determinar variables económicas importantes - es limitadísimo en una economía de mercado competitiva" ... "hay que señalar que el poder tiene dimensión relativa y no absoluta. Por tanto, no se puede pretender seriamente que una empresa o un conjunto de ellas

^{23/} Ibid., p. 95.

^{24/} Ibid.

^{25/} Ibid.

pueda llegar a tener en Chile - un país en que en el hecho existe sólo un gran poder que es el Estado - alguna posibilidad de influir las políticas públicas por vías ilegítimas".26/

Es claro que las afirmaciones anteriores tienen un contenido acentuadamente polémico. Implican, por una parte, aceptar como inevitable o necesaria la distribución de riqueza e ingreso existentes, lo que resulta determinante en la orientación de las señales del mercado y, por lo tanto, en la asignación de recursos y consiguiente estructura productiva. Significa, también, que se estima que la participación de capital extranjero, en particular de las empresas transnacionales, no constituye un factor que puede llegar a ser negativo o peligroso para el país. Supone, además, que la acumulación de activos en algunas grandes unidades productivas - como son en Chile las del cobre, las empresas de transporte, la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) y la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP) - otorga un poder económico mayor que el control que de diversas áreas de la industria manufacturera y del sector financiero puede llegar a adquirir un reducido número de grupos privados. Por último, se desestima la posibilidad de que entre importadores y productores nacionales puedan establecerse diversas formas de asociación y simbiosis. En este sentido, por ejemplo, hay quien sostiene que "el sistema económico es estrictamente aristocrático en el sentido de que concentra en pocas manos el poder para la expansión ... pues la expansión económica es excedente acumulado y reinvertido ... y no se puede realizar por quien no tiene excedente".27/ Naturalmente, esta afirmación puede aplicarse indistintamente al Estado o al sector privado, o traducirse en una combinación entre ambos en proporciones variables. Lo que ilustra, sin embargo, es la existencia de una tensión política fundamental producida por la tendencia a la concentración del poder económico, principalmente en empresas privadas, Estados nacionales y firmas transnacionales.

26/ José Piñera, editor, Informe Económico de la Colocadora Nacional de Valores, 1976-1977, p. 40.

27/ Eduard Heimann, Teoría social de los sistemas económicos, Ed. Tecnos, 1968.

No es el propósito de este trabajo enunciar exhaustivamente los argumentos que plantean partidarios e impugnadores de la posición privatista, ni menos dirimir las materias objeto de polémica. Se ha procurado, tan sólo, recordar que tales diferencias de apreciación existen, que no se limitan al campo del debate técnico por cuanto las cuestiones distributivas y de poder son eminentemente políticas, y que en el nivel macro-social afectan el rol y alcance atribuido a las empresas estatales.

Se deduce de la concepción capitalista de libre mercado en su formulación más radical que "casi toda la actividad productiva, tanto en los bienes como en los servicios, es susceptible de privatización. El gobierno es dueño de industrias que debieran ser de propiedad privada. El Estado construye casas, gestiona empresas pesqueras y es dueño de enormes extensiones agrícolas. Todas éstas son actividades en que la justificación de la gestión estatal no existe. Lo mismo puede decirse de la propiedad y gestión de las actividades mineras ... algo similar ocurre con los servicios ... en la gestión bancaria, en la distribución, en el comercio exterior y en la comercialización interna ... ha intervenido más allá de lo conveniente en los servicios de transportes y telecomunicaciones".^{28/} En la misma línea se anuncia que "la Corporación de Fomento de la Producción deberá presentar una proposición sobre el futuro de los ocho institutos dependientes de ella ... entre otras alternativas se contempla la privatización paulatina de modo que sea irreversible para dichos institutos". La referencia es a los institutos de investigación tecnológica, de capacitación profesional, de fomento pesquero, de investigaciones geológicas, de recursos naturales y otros de similar naturaleza.^{29/}

Se trata, en síntesis, de "dar contenido al principio de subsidiariedad, traspasando la gestión y propiedad de los medios de producción al sector privado".^{30/}

^{28/} El Mercurio, Santiago de Chile, 15 de abril de 1978.

^{29/} La Segunda, Santiago de Chile, 22 de abril de 1978.

^{30/} El Mercurio, 19 de febrero de 1977.

De la doctrina así definida se desprenden sin duda alguna los objetivos y normas de funcionamiento que deben regir a las empresas públicas que subsistan. En efecto, "el único papel que cabe a la empresa pública es el del Estado Empresario, guiándose por exactamente las mismas normas tributarias, de comportamiento, etc., que las demás empresas ... estas empresas deben ser todas de rentabilidad privada y por lo tanto financiables en forma privada".^{31/} Se distingue aquí el rol de Estado Empresario del papel normativo propio del Estado a través del poder ejecutivo y del cuerpo legislativo, y del papel subsidiario por vía del cual otorga incentivos o impone desincentivos que equiparen la rentabilidad social con la privada, en los casos en que ambas no sean inicialmente equivalentes.^{32/}

Formulaciones recientes de la doctrina privatista que privilegia la necesidad de aplicar estrictamente el llamado principio de subsidiariedad complementan el argumento neutralista de la competencia perfecta y del mercado impersonal, atribuyendo una connotación opresora y riesgo totalitario a la participación económica del Estado. Es así como se señala que "la acción oficial implica, por definición, restricciones a la libertad personal y a los derechos humanos" ... por lo que una sociedad verdaderamente democrática que respete los derechos fundamentales de la persona humana, debe tratar de asignar el máximo de responsabilidades al sector privado en sus diversas manifestaciones".^{33/} ... "Es indispensable privatizar los medios de producción como única forma de resguardar las libertades políticas."^{34/}

De manera más concreta se afirma que "sólo se observan formas democráticas y un grado aceptable de libertad en aquellos países cuya economía ha sido estructurada en torno a la libertad económica, la propiedad privada y el libre mercado",^{35/} y se añade que "una economía

^{31/} Ministro de Economía, Sergio de Castro, op. cit., p. 95.

^{32/} Ibid.

^{33/} El Mercurio, 15 de abril de 1978.

^{34/} El Mercurio, 19 de febrero de 1977.

^{35/} El Mercurio, 22 de abril de 1978.

estatizada no permite, por definición, la acumulación privada y por tanto, dificulta enormemente la aparición de grupos disidentes".^{36/}

La naturaleza polémica de esta teoría queda claramente establecida, al indicarse además que "cuando existe libertad económica una minoría puede subsistir e influir convenciendo a algún grupo económico o juntando un número moderado de personas que, por no depender de los privilegios oficialistas, está en condiciones de aportar ingresos y esfuerzos para avanzar en pro de las ideas que sustentan".^{37/}

También se ha hecho la afirmación inversa, en el sentido de que "diariamente los órganos de planificación estatal producen proyectos que son impuestos a la nación sin ninguna posibilidad de crítica o de revisión en profundidad. Esto está relacionado con la falta de democracia política en el país. Nos encontramos ante una orden emanada de la autoridad que no admite ningún "feed-back" ... es al menos necesario democratizar el planeamiento". En el mismo sentido se indica que "el proceso de estatización es positivamente consecuencia del proceso político. La cuestión de estatización y empresa privada debe colocarse a un nivel suficientemente alto ... El proceso de estatización requiere debate. Esto sólo puede producirse en condiciones de distensión política".^{38/}

Es muy posible, por ejemplo, que exista una considerable identidad de intereses entre los diferentes grupos de la sociedad civil que detentan las mayores cuotas de patrimonio e ingreso, intereses que pueden oponerlos solidariamente a las aspiraciones propias del asalariado del campo o de la ciudad. Es decir, en la medida en que el poder político reside en mayor proporción en sectores distintos de los que sustentan el poder económico, puede resultar una distribución más equitativa del poder desde la perspectiva del conjunto de la sociedad. La mayor probabilidad

^{36/} Ibid.

^{37/} Ibid.

^{38/} Entrevistas a Luis Carlos Lemme y a Paulo Egydio Martins, Gobernador del Estado de São Paulo, en Visão, Río de Janeiro, abril de 1976.

de opresión o dominación absoluta por clase y estrato o grupo social se produce cuando el poder económico y poder político se concentra en las mismas manos, ya sea que esto ocurra como consecuencia del control del Estado o se ejerza desde la sociedad civil.

La privatización no es, sin embargo, un proceso que pueda decretarse sin consideración a los fenómenos de índole sectorial y microsocioal. En el caso concreto de Chile, existe por una parte, un número significativo de empresas que difícilmente interesarán al capital privado interno o transnacional. Las empresas carboníferas y los ferrocarriles del Estado, entidades económicamente deficitarias en la mayoría de los países, parecen ejemplos obvios de esta aseveración. La connotación peculiar que la crisis energética mundial ha dado al petróleo inhibe, por su parte, la aplicación de la doctrina a ese sector. De naturaleza similar es la situación en Chile de la ENDESA y de la Empresa de Telecomunicaciones (ENTEL), cuyos grandes activos y naturaleza técnica particular de vastas redes interconectadas a través del territorio nacional plantean problemas de autonomía y seguridad nacional. Por otra parte, una empresa del tipo de la Industria Azucarera Nacional (IANSAN), cuya privatización no enfrenta ese tipo de restricciones, realiza una función permanente de asistencia técnica a los agricultores que cultivan remolacha, que la empresa privada tiende naturalmente a rehuir. Por su parte, los productores de remolacha aparentemente no poseen capital ni organización gremial suficiente para hacerse cargo de la refinación del azúcar, además de no querer afrontar el riesgo que proviene de las frecuentes variaciones en el precio internacional del azúcar de caña.

Por último, será difícil lograr un estricto comportamiento de empresa privada de parte de las empresas estatales que subsistan en condiciones de máxima aplicación del esquema privatista. La existencia de un excedente de propiedad social, la imposibilidad de eliminar ciertos déficits de operación, la fijación de niveles de remuneración a trabajadores y ejecutivos que concilien normas y niveles de remuneración propias del sector público con los incentivos que se identifican con la gestión privada, son por ejemplo, problemas que requieren ser atendidos y resueltos.

3. Economía mixta, capitalismo de Estado y empresas públicas

Estos tres esquemas anteriormente enunciados prodrían, quizás, agruparse en una sola categoría. Se trata de diversas variantes de economía mixta, cuya formulación acepta de manera explícita que se opera en un sistema capitalista en que tanto el Estado como la empresa privada desempeñan funciones empresariales significativas. Además, las fronteras entre ellos tienden a ser imprecisas y varían considerablemente a lo largo del tiempo.

Pese a tales factores comunes, se observan algunos rasgos diferenciados que muestran una considerable continuidad. En un extremo, se observa una actitud que se acerca a la doctrina del capitalismo privatista, y que incluso puede, en ciertos casos, interpretarse como la formulación más radical de esa tesis compatible con las condiciones de un período histórico determinado. Los límites de lo que constituye una posición que puede legítimamente sostenerse depende, en cada instante, del clima ideológico, grado y formas de participación social y política, doctrinas económicas en boga, la situación internacional y otros factores de variada naturaleza.

Por su parte, en sus formulaciones más intervencionistas, las teorías de capitalismo reformado o economía mixta, muestran una tendencia constante a privilegiar y asignar un mayor beneficio social y cierta superioridad moral a la acción empresarial del Estado. En su intrínseca, aunque, por lo general, no manifestada hostilidad hacia el lucro privado, se evidencia una afinidad con el pensamiento socialista antes analizado. Este, a su vez, en épocas poco favorables a sus posiciones suele adherirse a las posiciones intervencionistas más activas.

En suma, las doctrinas intermedias que reconocen simultáneamente un papel protagónico al Estado y a la empresa privada no son ajenas a la tensión básica que enfrentan las posiciones polares analizadas en párrafos anteriores.

Un estudio más atento de los planteamientos eclécticos o moderados permite, asimismo, poner de relieve la gravitación decisiva del contexto histórico en las conductas de los diversos actores sociales y en el predominio relativo de una u otra modalidad concreta de economía mixta.

/Cabría si

Cabría sí señalar que un período histórico en que prevalece un esquema de economía mixta en alguna de sus formas, se caracteriza normalmente (salvo en el caso de sociedades oligárquicas tradicionales) por un considerable grado de negociación y compromiso entre diversos actores sociales. Tal fenómeno no implica, desde luego, una asociación directa con un régimen político democrático, como lo prueba la realidad actual de algunos países latinoamericanos. Podría, sin embargo, argüirse que esta situación envuelve mayor posibilidad de existencia de una democracia política, dado que significa una mayor dispersión de poder entre Estado y sociedad civil. Se abre, así, la posibilidad de que, si los titulares de la mayor cuota de poder en estos dos grandes segmentos de la sociedad son sectores sociales diferentes, se produzca efectivamente una autonomía relativa del Estado respecto a los agentes económicos dominantes en la sociedad civil.

En todo caso, en períodos de pugna social aguda se torna más difícil la coexistencia de empresa privada y Estado empresario. Las cuestiones distributivas, estrechamente ligadas al origen, propiedad y canalización del excedente y a los privilegios o castigos que se imponen por vía de precios, crédito, incentivos tributarios, subsidio estatal y otros expedientes, resultan factores decisivos en el conflicto, extremándose también la importancia que se atribuye al poder que otorga la propiedad o control de los medios de producción. En suma, el funcionamiento estable de alguna forma de economía mixta se ve favorecido si existe un grado razonable de consenso social en torno a la "distribución justa de los frutos" y a los métodos empleados para lograrla.^{39/}

La argumentación utilizada para justificar la acción empresarial del Estado en una estructura capitalista ha sido de muy variada índole, como lo son también las circunstancias concretas que determinan la creación de una empresa pública o la transferencia al Estado de una firma privada.

A continuación se intentará explorar razones y hechos que corresponden al esquema del Estado empresario que opera fundamentalmente en apoyo de la empresa privada, partiendo principalmente de la experiencia chilena. La

^{39/} Ver Eduard Heimann, op. cit.

provisión de servicios de utilidad pública y la creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo de otras actividades son sus formas más socorridas y tradicionales. Cabe señalar que la primera de ellas se remonta prácticamente a la época de consolidación del Estado nacional. La segunda, en cambio, adquiere verdadera significación a partir del impulso a la industrialización provocado, en particular, por los efectos de la depresión mundial; en Chile coincide con la creación de la Corporación de Fomento (CORFO).

Desde luego, el gobierno del Frente Popular que asumió el poder en Chile a fines de 1938 "consideraba que el desarrollo industrial debería ser decisivo para el progreso general del país" ... que debía "ir acompañado de una política más general de fomento de la producción que comprendía todas las actividades productivas".^{40/} Este criterio era compartido por los empresarios organizados en la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y por la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). Al efecto, un destacado grupo de empresarios sostenía en 1938 que "la industria no encuentra limitaciones para crecer y puede expandirse indefinidamente dentro de las restricciones tecnológicas ... la industria es la única fuente de un aumento permanente de la riqueza nacional y del nivel de vida".^{41/} Por su parte la SNA "manifiesta, también, su apoyo general al objetivo de fomentar la producción nacional. Incluso, sostiene, que el fomento bien encauzado ... es un deber de patriotismo".^{42/}

El debate suscitado en torno al proyecto de creación de la CORFO dejó, sin embargo, ya de manifiesto, la tensión entre las corrientes "privatistas" que pedían protección arancelaria, crédito barato e incentivos tributarios, y los sostenedores de una posición más intervencionista que consideraban que correspondía al Estado una función más activa, que incluía la creación de empresas públicas. Debido a esta disparidad de criterios e intereses, el proyecto CORFO sufrió diversos vaivenes antes de ser promulgado luego de una negociación política que permitió al Ejecutivo imponer proporción importante de sus puntos de vista.^{43/}

^{40/} O. Muñoz y Ana María Arriagada, Orígenes políticos y económicos del Estado empresarial en Chile. Estudios CIEPLAN, N° 16, Santiago de Chile, septiembre de 1977, p. 25.

^{41/} Ibid., p. 14.

^{42/} Ibid., p. 19.

^{43/} Ibid., p. 36.

Constituida la CORFO, el debate en relación al Estado empresario se trasladó, en buena medida, al Consejo de esa Corporación.^{44/} De la consideración concreta de los pasos necesarios para materializar el fomento a la producción y, en especial, el impulso al desarrollo industrial, surgió aceleradamente un creciente consenso en torno a la necesidad de que el Estado se hiciera cargo de la creación de la infraestructura necesaria.

Esta posición se expresó en el plan de acción inmediata preparado por la Comisión de Energía y Combustibles de la CORFO que, refiriéndose a las empresas eléctricas privadas, señalaba que "parece difícil concebir que estas empresas puedan reunir en el futuro el capital necesario que no pudieron juntar antes ... debe descartarse la posibilidad de que las compañías eléctricas que actualmente explotan estos servicios en el país, puedan abordar en forma oportuna y amplia el problema eléctrico ... La CORFO puede abordar este problema formando sociedades comerciales ... el control de estas sociedades lo tendría la CORFO".^{45/}

En plena concordancia con el poder político relativo de los sectores privatistas (empresarios y agricultores) y con la ideología y enfoque económico de general aceptación en esa época, el presidente del Instituto de Ingenieros de Chile (a la vez destacado empresario), miembro del Consejo de CORFO, defendió el proyecto de la comisión asegurando que "la CORFO ofrece a las actividades privadas el peligro de llevar insensiblemente al Estado a la absorción de iniciativas que deben reservarse al capital privado y que sin estas iniciativas el país entraría a un régimen fatalista en que cada uno lo espera todo de la acción gubernativa. Asimismo, puede la CORFO ser llevada hacia acciones discriminatorias con el fin laudable de rebajar precios, de romper monopolios o de crear industrias nuevas. Todo ello puede ser justificable en casos, pero, en general, su acción crearía en el capital privado el temor a la competencia del gobierno y el posible industrial

^{44/} Eran consejeros de la CORFO cuatro representantes del Congreso Nacional y cuatro representantes de organizaciones empresariales.

^{45/} Acta del Consejo de la Corporación de Fomento, del 16 de agosto de 1939.

preferiría entonces adquirir bonos fiscales en lugar de arriesgarse ... Es por esto que pensamos que de todas las inversiones que pueda efectuar la CORFO la menos peligrosa para la economía nacional sería la creación de un gran sistema de plantas de electricidad ... de la misma manera que hace menos de un siglo, el Estado creó una red de ferrocarriles".46/

Como una ilustración de que no son sólo las cuestiones de orden general las que determinan la existencia de determinadas empresas públicas, cabe consignar que a la intervención transcrita se añadieron dos argumentos de orden sectorial que influyeron decisivamente en la aprobación unánime del proyecto: la necesidad de una política eléctrica uniforme en todo el país y, muy en especial, el hecho técnico de que lo que se proyectaba era un vasto sistema que debía interconectarse paulatinamente para formar una red nacional.

No fue esta iniciativa la única en su género. En efecto, la comisión pertinente presentó, a su vez, un plan de fomento de la producción industrial que fue también aprobado por unanimidad, en el que se señalaba que "los aportes de CORFO pasarán a formar parte del capital de la empresa industrial y se limitarán a los casos particulares de empresas que, dando seguridad de su adecuada rentabilidad, tengan características que no permitan la amortización de créditos a corto plazo ... también se justifican los aportes de capital a aquellas empresas que CORFO tenga especial interés en desarrollar".47/

Este último caso constituyó un paso que iba más allá del concepto de infraestructura y fue un primer indicio del concepto de que al Estado le incumbía promover actividades que estimara prioritarias y/o dinamizadoras de la economía.

Un concepto análogo planteó el presidente de la Sociedad de Fomento Fabril al manifestar, en relación con el establecimiento de la Fundación Nacional de Cobre de Paipote, que "desde el punto de vista comercial no es recomendable el establecimiento de la fundición. No le recomendaría a un

46/ Ibid.

47/ Acta del Consejo de la Corporación de Fomento, de 22 de septiembre de 1939.

particular la inversión de dinero en un negocio de este orden. Sin embargo, como la CORFO tiene una finalidad de fomento industrial puede abordar este problemas".48/

En cambio, en la misma sesión se desestimó la idea de crear una empresa pesquera controlada por la CORFO. El Presidente de la Cámara de Comercio de Chile, en su calidad de Presidente de la Comisión de Comercio y Transporte de CORFO, presentó un plan de acción inmediata para comercio y transporte, entre cuyas proposiciones se incluía la de crear una Sociedad Comercial de Fomento. Esta empresa se concebía como un gran poder comprador de producción industrial, como asimismo de insumos para la industria, con posibilidades de contratación anticipada de las compras destinadas a dar seguridad de cantidad y precio, y de absorción de cualquier eventual sobreproducción.49/ Esta iniciativa suscitó una intensa polémica y después de sucesivos esfuerzos de transacción es rechazada, y se tradujo finalmente en una sección comercial encargada de las adquisiciones propias de la CORFO.

A su vez, el Departamento de Industrias propuso ampliar la sociedad (privada) elaboradora de fibra y establecer una hilandería de lino de propiedad de esa sociedad, mediante un aporte de capital y un préstamo de CORFO. Este proyecto también fue aprobado.50/

Asimismo, sin oposición, la CORFO resolvió realizar fuertes inversiones en exploración de petróleo, que culminaron años más tarde con la creación de la ENAP; aprobó también un plan de acción inmediato para la industria siderúrgica, a través de la expansión de la planta privada existente en Corral y la instalación de una nueva empresa siderúrgica para 40 000 toneladas de producción anual de acero, con participación importante de capital de la CORFO.51/ El proyecto siderúrgico, en una etapa posterior, fue avalado,

48/ Acta del Consejo de la Corporación de Fomento, del 6 de octubre de 1939.

49/ Actas del Consejo de la Corporación de Fomento, del 25 de octubre y 15 y 17 de noviembre de 1939.

50/ Acta del Consejo de la Corporación de Fomento, del 17 de noviembre de 1939.

51/ Acta del Consejo de la Corporación de Fomento, del 22 de septiembre de 1939.

como consejero informante, por el Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), quien manifestó que "los resultados económicos de la industria siderúrgica estarían ampliamente asegurados porque los costos de producción de los diferentes productos del acero resultarían inferiores a los precios a que llegaba el acero importado, puesto puerto chileno, antes de la guerra ... no necesitará protección especial ... CORFO debería abordar su estudio, realización y el financiamiento de la parte que le corresponde a Chile como uno de los medios más interesantes para acrecentar la producción de la riqueza en el país".^{52/}

A través de estos y otros acuerdos en que coincidieron tanto los funcionarios públicos como los representantes del Parlamento y de organizaciones empresariales que formaban el Consejo de la CORFO, se consolidó una política que, en lo que respecta al tema en discusión, consagró la legitimidad de la fórmula de un Estado que asumía funciones empresariales para suministrar insumos básicos requeridos por la industria privada (electricidad, petróleo, acero), y que participaba como accionista minoritario en empresas mixtas con el objeto de promover determinadas áreas productivas. Esto en el marco de un proceso de industrialización promovido por el Estado, con aprobación generalizada de los diferentes actores sociales y políticos.

Es indudable que todas estas iniciativas se basaban en la noción de que correspondía a la actividad privada desempeñar el papel central en el desarrollo y diversificación de la producción nacional, y particularmente de la industria. Se percibe, asimismo, que la aprobación otorgada por los representantes del sector privado en el Consejo de la CORFO a proposiciones que significaban creación de empresas públicas, iba de la mano con una asignación mayoritaria de recursos en forma de préstamos a empresas privadas. En este sentido, la creación de empresas mixtas con aporte minoritario de la CORFO no debe interpretarse como una acción estatizante pues se trataba más bien de suministrar créditos a largo plazo (o sin plazo fijo) a la empresa privada. Prueba de ello es que a menudo se incluyeron en los acuerdos

^{52/} Acta del Consejo de la Corporación de Fomento, del 20 de diciembre de 1944.

respectivos cláusulas por las cuales los socios privados se reservaban una opción de compras de las acciones o aportes de la CORFO,^{53/} materia que sería objeto de una aguda polémica a la que se hará referencia más adelante. Se percibe, también, que en concordancia con la capacidad de negociación y transacción que en aquel período caracterizaba a la sociedad chilena, los representantes del empresariado apoyaron además diversas inversiones directas del Estado, a cambio del respaldo gubernativo a las necesidades crediticias privadas.

La consolidación de la doctrina del Estado empresario que apoya el desarrollo de la industria privada en casos de insuficiencia de capital, larga maduración y/o baja rentabilidad privada de la inversión, y naturaleza colectiva o de beneficio generalizado de los servicios o insumos resultantes, se refleja en los balances de la Corporación. Así, al 31 de diciembre de 1943 la CORFO registraba colocaciones por 230 millones de pesos e inversiones por 930 millones de pesos, correspondiendo de éstos casi 50% a la ENDESA.^{54/} Al 31 de diciembre de 1948, la CORFO tenía acciones o aportes de capital en 70 empresas privadas, pero de un total de 1 676 millones de pesos invertidos, 991 millones correspondían a electricidad, petróleo y acero (ENDESA, ENAP y CAP).

El esquema descrito sufrió, sin embargo, una rápida evolución que, por una parte, dio origen a formulaciones que reclamaron para el Estado empresario un rol más activo de "socio" del desarrollo, o en sus posiciones más radicales, de promotor principal, "director de orquesta" o rector de dicho proceso. Por su parte, los dirigentes del sector privado y personeros de los partidos políticos más vinculados a ellos comenzaron a manifestar su inquietud por la competencia directa (en condiciones privilegiadas) del Estado empresario, y por la captación y uso por el Estado de una proporción creciente del ahorro nacional.

La armónica convivencia inicial se vio así progresivamente perturbada, según se desprende de afirmaciones como las siguientes: "Basta ver las empresas que el Estado administra para concluir que si ellas fueran de

^{53/} Diversas actas del Consejo de la CORFO, de 1940 en adelante.

^{54/} Acta del Consejo de la CORFO, del 22 de noviembre de 1944.

propiedad privada ya estarían declaradas en quiebra hacia mucho tiempo ... la acción del Estado tiene un efecto económico y psicológico negativo y ahoga el espíritu de iniciativa ... el Estado ha entrado a competir con la industria privada, solventando empresas con impuestos y contribuciones que pagan los propios perjudicados y todo ello a través de nuevos servicios antieconómicos y burocráticos".55/

Por su parte, la Cámara Central de Comercio acordó encomendar a una Comisión especial que "estudie detalladamente los planes de trabajo y de inversiones de CORFO a fin de influir ... en las inversiones proyectadas, restringiendo su acción exclusivamente a empresas de utilidad pública y de positivo beneficio para la economía nacional, absteniéndose de crear otras que compitan con el sector privado en labores que podrían ser realizadas por él".56/ Por último, la Confederación de la Producción y el Comercio se queja de la "extensión exagerada de la acción del Gobierno a áreas que la iniciativa privada convenientemente estimulada podría abordar".57/

Estas y otras críticas, sin embargo, no modificaban el apoyo de los empresarios privados a las inversiones de la CORFO en ENDESA, ENAP y CAP.

Un connotado dirigente afirmaba que con la Corporación tiene el país una poderosa herramienta para levantar los cimientos de su futura prosperidad mediante el cumplimiento de tareas tan fundamentales dentro de cualquier plan moderno de desarrollo industrial como son la electrificación, la producción de acero y petróleo y la mecanización de las faenas agrícolas.58/

"ENDESA ha creado las condiciones básicas para obtener energía suficiente para las industrias. En el campo de la industria metalúrgica su colaboración en la creación de la usina de Huachipato fue muy provechosa ... Asimismo, valiosísima ha sido la labor realizada por la CORFO en el campo del petróleo y recientemente en el establecimiento de la industria de azúcar de betarraga".59/

55/ Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril, entrevista en Panorama Económico, N° 120, abril de 1955.

56/ Panorama Económico, N° 151, agosto de 1956.

57/ Panorama Económico, N° 80, julio de 1953.

58/ Declaraciones del Gerente de MADECO y MADEMSA, en Panorama Económico, N° 3, abril-mayo de 1949.

59/ Declaraciones del Presidente de la Asociación de Industriales Metalúrgicos, Panorama Económico, N° 101, junio de 1954.

Es claro que las empresas privadas se beneficiaban con las inversiones estatales en infraestructura. Hay que destacar que, en relación con la ENDESA, la ENAP y la CAP no se registraban críticas a la ineficiencia habitualmente atribuida a la gestión estatal. Diferente fue su actitud frente a la posibilidad de un mayor desarrollo de empresas públicas y mixtas. Sus reservas al respecto se fundaban en el temor - más doctrinario que empírico - de un "eventual control estatal de la actividad privada, a través de la gestión en el caso de las empresas mixtas y a través de una competencia desleal, en el caso de las empresas públicas".^{60/}

Su comportamiento real no fue, sin embargo, tan rígido como podría esperarse de su ideología y declaraciones. Este hecho está, al menos, en parte, relacionado con las características de Estado de compromiso que poseía el sistema político chileno de la época, e influido también por diversas circunstancias vinculadas a factores sectoriales y de "micropolítica". En todo caso, la participación empresarial del Estado en apoyo de la empresa privada como proveedor de servicios de utilidad pública y de infraestructura para el desarrollo industrial tuvo aceptación generalizada, y quedó consagrada como una función legítima y necesaria. La reivindicación reciente más radical de la primacía de la libre empresa y consiguiente privatización casi total de la función empresarial, ha tenido lugar en un escenario que corresponde a otra etapa y estrategia del desarrollo, en que dicha infraestructura (de cuyo beneficio para el sector privado dan fe las citas antes transcritas) ya existe y está en plena operación.

^{60/} CIEPLAN, op. cit., p. 44.

III. LOS CAMBIANTES CRITERIOS EN LA EVOLUCION HISTORICA DE LA EMPRESA PUBLICA EN LAS ECONOMIAS MIXTAS

Corresponde, entonces, explorar ahora la evolución del pensamiento y de la conducta de los diferentes grupos sociales ante esquemas que asignan a la gestión empresarial pública - dentro del marco de un sistema capitalista - responsabilidades de mayor amplitud, que tienden a convertir a la empresa pública en "socio" e, incluso, en actor principal del ejercicio de la función empresarial en la economía.

En líneas generales, y para los propósitos de este trabajo cabría distinguir, entre otros, los siguientes objetivos y problemas sociales, respecto de los cuales han existido y se siguen manifestando distintos y cambiantes criterios en cuanto al papel que, en su materialización, corresponde cumplir a diversos tipos de empresas.

- a) El proceso de industrialización y el crecimiento económico;
- b) La necesidad de modernización y eficiencia;
- c) La soberanía nacional;
- d) Las empresas estatales como instrumentos de política económica y social;
- e) Los conflictos distributivos;
- f) La generación y apropiación del excedente social o ahorro nacional.

1. Industrialización y crecimiento

A partir de la crisis de los años 30 y especialmente de la Segunda Guerra Mundial, la industrialización se impuso en América Latina como necesidad imperativa para elevar los niveles de vida de la población. Este proceso se dio en la mayoría de los países de la región en el marco de una ampliación progresiva de la participación social, y de una revolución de las expectativas que elevó el nivel y tono de las exigencias que formulaban los actores sociales emergentes. Paralelamente, las naciones europeas devastadas por la guerra vivieron un espectacular proceso de reconstrucción, crecimiento económico y desarrollo social.

/La industrialización

La industrialización fue, pues, en este período, la gran bandera del progreso. Junto a ella y como instrumento técnico orientador y de coordinación asomó paulatinamente la planificación. El hecho de que el progreso efectivamente logrado fuera, en general, de ritmo discontinuo (aunque sustancial en su magnitud absoluta) y, en todo caso, de proporciones más bien magras si se le compara con la explosión de las aspiraciones, produjo un creciente cuestionamiento del sistema de mercado. La acción gubernativa, y en particular los planes, parecían indicar una ruta más segura y más rápida para alcanzar la meta del desarrollo económico acelerado y autosostenido.

La empresa pública apareció entonces en una nueva perspectiva, como promesa de acción social más eficaz.

Se señalaba en esa etapa que la industrialización requería un impulso que significaba magnitudes y ritmos de inversión superiores a la capacidad del sector privado. Se estimaba que era necesario "quemar etapas" desarrollando áreas productivas que, si bien no eran, al menos en el corto plazo, rentables para la empresa privada, sí tenían rentabilidad social. Se aducía que la existencia de economías externas aconsejaba realizar inversiones "en paquete" que requerían cierta sincronización que sólo podía asegurarse por vía de la acción coordinada del Estado. Por fin, se afirmaba que en países de mercado interno limitado existía una tendencia natural a la consolidación de monopolios o estructuras oligopólicas que, en virtud de las leyes económicas, maximizan su utilidad a niveles de producción inferiores a su capacidad potencial y al óptimo social, frenando así el proceso expansivo de la economía.

Desde el ángulo de la empresa privada se respondía que era la falta de condiciones adecuadas, provocada por la excesiva y desafortunada intervención estatal, lo que impedía al sector privado realizar por sí solo la gran tarea económica requerida. Por estas mismas líneas, en los últimos años las doctrinas privatistas han reformulado la teoría de las ventajas comparativas, poniendo en duda que la prioridad asignada a la industrialización tenga, en todos los casos, validez indiscutible, e insistiendo en que, en una economía abierta, las señales del mercado mundial determinan la más adecuada estructura productiva para cada país.

/Tanto las

Tanto las formulaciones públicas como la realidad de los procesos sociales que retrospectivamente es posible analizar han sido diversas, variables e incluso, a menudo, contradictorias en un determinado país y período histórico.

Si se examina la experiencia brasileña, se observa que a partir de 1964 constituye un ejemplo destacado de tales complejidades. En efecto, algunos sostienen que la presencia de parte de las empresas estatales del Brasil no es reciente, no fue planificada ni tuvo motivación ideológica (salvo en el período del Estado Novo) y que después de 1964 se crearon empresas públicas por el compromiso gubernativo de alcanzar y sostener una alta tasa de crecimiento lo que se tradujo en inversiones públicas destinadas a industrias de transformación financieras, bienes de capital y servicios diversos.^{61/} Otros autores, en cambio, consideran que el "sector productivo estatal en Brasil resultó de la intervención activa y planificada de la burocracia estatal y de sectores militares".^{62/} Esta última interpretación coincide con teorías recientes que sugieren la aparición en ese país de un nuevo estrato o grupo social de interés y conducta relativamente homogéneos, para el cual se ha acuñado el término "burguesía de Estado".^{63/}

En el proceso social concreto que ha tenido lugar en Brasil se ha destacado el contraste entre realidad e ideología formal. "La constitución brasileña señala en su artículo 170 que compete preferentemente a las empresas privadas con el estímulo y el apoyo del Estado organizar y explotar las actividades económicas ... Sólo en un carácter supletorio de la iniciativa privada organizará y explotará directamente el Estado la actividad económica".^{64/} Complementariamente el decreto ley 200 de 25 de febrero de 1967 expresa que la Administración procurará desligarse de la realización

^{61/} Fernando Rezende, J. Vianna Monteiro, et. al., "Aspectos de participação do governo na economia", IPEA.

^{62/} Luciano Continho y Henri-Philippe Reichstuhl, "O setor productivo estatal e o ciclo", CEPAL/ILPES, 1975.

^{63/} Fernando H. Cardoso, "Autoritarismo e Democratização", Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975.

^{64/} "As receitas para a desestatização", Visão, Rio de Janeiro, 19 de abril de 1976.

material de tareas ejecutivas, recurriendo siempre que sea posible a la ejecución indirecta, mediante contrato, cuando exista en el sector iniciativa privada suficiente.^{65/}

Se observa una ligera diferencia de énfasis entre estos dos textos, ya que el decreto ley citado reconoce implícitamente una función directiva del Estado que debe materializarse a través de contratos con firmas privadas. En concordancia con esta interpretación, el Ministro de Planeamiento del Brasil se ha quejado de que "todas las contribuciones en ese sentido (el de desestatizar) se limitan a relatos históricos del problema, sin mediar sugerencias más concretas y específicas; el gobierno actúa pragmáticamente con entera flexibilidad; si el sector privado crece, si se forman grupos capaces de realizar todas las inversiones que se requieren para el área de autosuficiencia, el gobierno puede disminuir su captación de recursos de ahorro".^{66/} Se añade que lo que se requiere del sector privado "es un acto de compromiso, la efectiva ejecución de las tareas materiales que le fueron encomendadas por el Plan".^{67/}

¿Y qué dice el Plan Nacional de Desarrollo del Brasil? De manera categórica afirma que su objetivo es una meta a plazo fijo, cual es la de consolidar una sociedad industrial a fines de la década de los setenta. La prioridad así enunciada obliga al Estado a actuar en forma directa en la medida en que el sector privado no asume plenamente la responsabilidad que le corresponde. De ahí surge la doctrina que define el Ministro de Hacienda del Brasil al señalar que son los espacios vacíos los que generan planeamiento centralizado y/o control del gobierno de determinados sectores.^{68/} Agrega el Ministro que "se requieren reformas profundas que permitan a la empresa privada desarrollar un nuevo espíritu asociativo, juntando sus ahorros para crear un modelo de gran empresa; como el avance en esa dirección es lento, se producen "espacios vacíos" que fatalmente son

^{65/} Ibid.

^{66/} Ibid., citando al Ministro Reis Velloso.

^{67/} Ibid.

^{68/} Martín Lu, "¿Puede o empresario integrarse?", Visão, 19 de abril de 1976.

ocupados por empresas estatales o por las transnacionales".69/ Todo ello está basado en la hipótesis de que el gran capitalismo a que aspira el Brasil, no se construye a base de empresas familiares o de pequeños grupos, sino que es el resultado de asociaciones poderosas que disponen de grandes capitales, lo que a su vez no es sino la consecuencia de la tecnología contemporánea.70/

Las cifras disponibles parecen indicar que la evolución real del Brasil ha correspondido más a la teoría de los "espacios vacíos" que a los principios privatistas de la Constitución. Es así como el sector de empresas estatales aumentó su participación en la inversión global de 4.8% en 1955, a 16.4% en 1965 y 26.4% en 1969, en tanto que la proporción representada por la inversión privada se redujo de 74.3% a 53.7% y 39.7% en esos mismos años.71/

En Chile, un punto de vista similar al de los "espacios vacíos" se refleja en la observación de "que el grado de participación estatal dependerá esencialmente de la magnitud de los recursos nacionales y del nivel de desarrollo del sector privado ... recordemos las peculiares condiciones de Chile, donde los capitalistas nacionales han estado separados de las actividades más productivas, los del sector exportador. En otros ... el ingreso generado en ese rubro ha sido o es una fuente actual o potencial de gran significación para la inversión en otros campos".72/

A la razón histórica para la existencia de "espacios vacíos" señalada en la cita precedente, un conocido autor añade la reflexión de que el comportamiento empresarial en el tercer mundo está principalmente determinado por la aversión al riesgo, la protección del patrimonio familiar existente y la conservación del control de la empresa por el núcleo propietario, todo lo cual aleja al empresario de la iniciativa audaz conducente a la expansión en gran escala.73/ Además; la iniciativa estatal es, en los países en vías

69/ Ibid.

70/ Ibid.

71/ L. Continho y H.P. Reichstuhl, op. cit.

72/ "Comentario editorial", Panorama Económico, Nº 244, mayo de 1969.

73/ Tiber Scitovsky, citado en John B. Sheahan, "Public enterprise in developing countries", Public enterprise: Economic analysis on the theory and practice, William Shepherd ed. Lexington, D.C. Heath & Co., 1976.

de desarrollo, consecuencia, también, de "la ineficiencia de los sistemas de asignación de recursos de capital, caracterizados por información insuficiente y acceso desigual a las fuentes de financiamiento, factores que inhiben o distorsionan la inversión privada".74/

Por su parte, en Perú se dio una connotación más normativa de raíz ético-doctrinaria "mediante la ley general de industrias promulgada el 27 de julio de 1970 que asegura la función rectora del Estado en el proceso de industrialización. En esta 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".75/

En síntesis, lo que se arguye es que condiciones peculiares de los países en desarrollo, circunstancias históricas específicas en determinados países, y debilidades diversas de los empresarios privados obligan al Estado a ejercer un rol más protagónico de tipo empresarial. Los contradictores de tales posiciones afirman, en cambio, que existe una mentalidad estatista que requiere ser combatida por una "postura ejecutiva permanente aplicable a todos los escalones del gobierno, y que los espacios vacíos existen porque no se ha dado a la iniciativa privada los estímulos necesarios para llenarlos".76/

El hecho es que "aun algunos de los países en vías de desarrollo de inclinaciones menos pro-socialistas han estado expandiendo el rol de las empresas estatales, pese a que, ciertamente, no anotan a su favor una proporción importante de resultados económicos exitosos ... esto no es accidental ... se trata de esfuerzos para superar las limitaciones históricas impuestas al proceso de desarrollo por las imperfecciones del mercado y las debilidades del sector empresario".77/

74/ John R. Sheahan, op. cit.

75/ Naciones Unidas, Boletín económico de América Latina, volumen XVI, Nº 1, primer semestre de 1971, p. 5.

76/ "Comentario editorial", Visão, 19 de abril de 1976, op. cit.

77/ John Sheahan, op. cit.

La clave del problema reside, quizás, en que el desarrollo apoyado en el papel protagónico de la empresa privada aparece como un proceso que no tiene plazos ni orientaciones preestablecidas, lo que difícilmente puede conformar a Estados, sectores políticos o fuerzas sociales que exigen una rápida elevación de los niveles de vida, o están comprometidos con ella.

Sería, no obstante, un error deducir de las citas y observaciones precedentes que tengan gravitación generalizada y mayoritaria las posiciones que hacen hincapié en el liderato del Estado empresario. Con una perspectiva diferente, se han realizado esfuerzos por lograr entre Estado y empresa privada una colaboración o concertación armónica que los convierta en socios del proceso.

En Chile, por ejemplo, se planteó la necesidad de una programación conjunta, de una nueva y creadora modalidad de colaboración entre el sector privado y los gobiernos. Así, con relación a la industria metalúrgica se indicaba que el modus operandi más promisorio sería, quizás, a través del desenvolvimiento del potencial de Huachipato por iniciativa de la CORFO teniendo como uno de sus fines la expansión de la industria nacional de bienes de capital, y despreocupándose la CORFO del financiamiento en moneda nacional de esa expansión, la que sería de responsabilidad del sector privado.

Por su parte, la planificación francesa de postguerra reconoce como principio básico el de la concertación entre empresa privada y Estado, con el fin de distribuirse armónicamente las tareas necesarias para llevar a la industria francesa a un grado de eficiencia que le permita competir con éxito en el Mercado Común Europeo y asimismo en el ámbito mundial. No hay duda de que en los hechos, propios por lo demás de una economía capitalista avanzada, fue la empresa privada la que desempeñó el papel principal en este proceso. Sin embargo, empresas públicas como la Renault fueron, también, instrumentos eficaces al servicio de esta tarea nacional.

En Austria existe un importante sector de empresas estatales como consecuencia de la confiscación de firmas alemanas al término de la Segunda Guerra Mundial. En 1969, un 67% de las sociedades anónimas y 13% de las sociedades de responsabilidad limitada (modalidad preferida en Austria por

/las firmas

las firmas transnacionales) corresponden a empresas públicas que abarcan un amplio espectro. Se estima que un sexto de la fuerza de trabajo industrial está ocupada en empresas públicas. Después de un prolongado período de debates doctrinarios y frecuentes cambios en los mecanismos de decisiones, se ha llegado a un consenso de todos los grupos políticos del país que ha estabilizado el rol de las empresas públicas. Estas desempeñan un papel pionero en ensayos de participación de los trabajadores en la dirección de las empresas, y tienen un desempeño satisfactorio en lo que respecta a su rentabilidad.^{78/}

No son, sin embargo, frecuentes los casos de formulación doctrinaria global de un esquema de colaboración que convierte a empresas estatales y privadas en socios de una tarea común. Por lo general, tiende a reflejarse con más fuerza, en ese plano, la tensión básica que los convierte en competidores. No obstante, suele encontrarse un mayor grado de cooperación y acuerdo en el plano sectorial o en ramas industriales. Así, por ejemplo, en Chile a mediados de los años sesenta y en relación con la petroquímica, se afirmaba que "la creación de una vigorosa industria petroquímica capaz de abastecer el mercado interno y crear grandes excedentes exportables, puede ser colocada al lado de la CAP y de los convenios del cobre como una de las medidas más eficaces para el desarrollo de nuestra economía... La fórmula ideada para aprovechar estas riquezas es manifiestamente acertada. No se quiere ni ir a la absorción de ellas por el solo Estado ni a la eliminación del papel que a éste le incumbe".^{79/} Al respecto la Asociación de Industrias Químicas de Chile atestiguaba que había sido "consultada y escuchada en forma permanente por las autoridades de CORFO y ENAP ... lo que ha estimulado a la empresa privada para iniciar el montaje de nuevas fábricas que complementan las plantas de la Sociedad Petroquímica Ltda. /estatal/, trabajo que debe efectuarse en forma coordinada entre los empresarios de ambos sectores económicos".^{80/}

^{78/} Ver Ferdinand Lacina, "The development of the Austrian public sector since World War II". Technical papers Nº 7, University of Texas at Austin, 1977.

^{79/} El Mercurio, 20 de mayo de 1966.

^{80/} Ibid.

A diferencia de los ejemplos precedentes, el enfoque más privatista procura circunscribir la participación empresarial del Estado a la creación de infraestructura y de apoyo a la iniciativa particular, colocando especial énfasis en que el Estado no debe por motivo alguno convertirse en competidor de la actividad privada.

En Chile este debate se planteó ya en los primeros años de existencia de la Corporación de Fomento. Una carta pública de orientación enviada por el Presidente de la República al Vicepresidente Ejecutivo de CORFO señalaba que las iniciativas industriales de la CORFO "no deben importar competencia estatal a las actividades económicas particulares y que las empresas propias de CORFO sólo se justifican cuando están destinadas a promover el progreso general del país, y no existe la posibilidad de cooperación de capitales particulares".^{81/} En las palabras de un consejero de esa corporación, la "nota del Presidente resuelve esta vieja cuestión doctrinaria en el sentido de que CORFO sólo debe hacer préstamos y no constituirse en co-dueño de empresas a través del aporte de capitales".^{82/}

De manera similar, la Asociación de Exportadores de Chile en una declaración titulada "Empresa privada o estatismo" afirmaba que "no parece bien concebido cuando la Empresa de Comercio Agrícola al actuar debe competir con la empresa privada".^{83/} Se decía, también, que CORFO no debía ser organismo de inversión, "salvo en aquellos casos en que por su dimensión o por cualquiera otra circunstancia, el sector privado no fuere capaz o no quisiera abordarlo, y el interés nacional lo demandara".^{84/} Similares fueron los planteamientos formulados por los candidatos a la Presidencia de Chile en los años 1952 y 1958 - excepción hecha del abanderado de las fuerzas de la izquierda marxista - que coincidían en señalar que el Estado no debía seguir expandiendo el área de sus actividades empresariales, al mismo tiempo que reafirmaban, con sólo matices de diferencia, que el avance de la

^{81/} Acta de Consejo de la Corporación de Fomento, del 25 de noviembre de 1944.

^{82/} Ibid., (intervención del señor Jonge Rogers S.)

^{83/} El Mercurio, 4 de diciembre de 1962.

^{84/} El Mercurio, 27 de mayo de 1964, intervención del Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura.

industrialización era la primera prioridad del desarrollo nacional.^{85/}
Por fin, el Plan Decenal de Desarrollo de Chile (1960-1970) era definido "como un programa que es la base de una economía de libre empresa en que lo fundamental es la iniciativa privada", y se solicitaba, por parte de la Sociedad de Fomento Fabril, "créditos e incentivos tributarios para permitir la contribución del sector privado al financiamiento del Plan".^{86/}

2. La necesidad de modernización y eficiencia

El concepto de modernización va asociado al de industrialización, siendo ésta una manifestación concreta de aquélla.

Su significado, sin embargo, es más amplio. Ha sido interpretado de diversas maneras y utilizado para extraer disímiles conclusiones. En un sentido genérico, se suele concebir como el camino que deben recorrer los países en vías de desarrollo para repetir, en una sucesión de etapas similares, la experiencia histórica de las naciones industriales, proceso que debe culminar en sistemas políticos, estructura social y organización económica del tipo que caracteriza hoy a las democracias occidentales.

Desde el punto de vista más restringido que aquí interesa, cabe distinguir, en primer término, una interpretación tecnológica de la modernización. Tiende ella a ser propia del mundo de la ingeniería para el cual el progreso de una empresa consiste, a menudo, principalmente en la adquisición de equipo complejo, lo que se traduce en el uso de tecnología que hace uso muy intensivo de capital. Se traduce, asimismo, en una interpretación física del concepto de eficiencia, asociada a su vez, en el caso de empresas estatales, con la percepción de que su objetivo es prestar un máximo volumen de servicios de la más alta calidad. Quienes poseen el monopolio del conocimiento de la tecnología "moderna" emplean tal exclusividad como recurso de poder para controlar las empresas en que les corresponde

^{85/} Ver Panorama Económico, Nº 55, (junio de 1952) y Nº 190 (julio de 1958).

^{86/} Acta de Consejo de la Corporación de Fomento, del 18 de enero de 1961.

actuar. Así parece haber ocurrido en Chile, por ejemplo con variados efectos ulteriores, en relación con los Ferrocarriles del Estado,^{87/} ENDESA y ENAP.

Más adelante se verá la importancia de esta cuestión en el comportamiento de determinadas empresas. Basta señalar, por ahora, que parece estar vinculada a la tendencia de las empresas estatales de realizar inversiones de alto costo.

Otra forma de modernización está dada por el progreso en el campo de la gestión de empresas en el sentido amplio de management, la que tiene, a su vez, un matiz de diferencia con la modernización entendida por los economistas como aplicación de métodos avanzados de evaluación de proyectos, cálculo de costo-beneficio y programación matemática. La rentabilidad como objetivo prioritario preside la modernidad económico-financiera, que por tal motivo es inherente a la empresa privada pero de más difícil integración al esquema de funcionamiento de las empresas estatales en virtud de la naturaleza esencialmente política de las decisiones que determinan la acción concreta de cualquier empresa pública. Resulta lógico, por tanto, que la doctrina privatista considere que no debe haber diferencia alguna entre el manejo de uno y otro tipo de empresas,^{88/} con lo que en aras de la eficiencia económica así definida renuncia deliberadamente a cualquier pretensión de utilizar las empresas estatales para algún objetivo de política económica o social.

La idea de gestión (management), aunque ligada a los resultados económicos, difiere de la formulación macroeconómica precedente, pues procura integrar, en la empresa individual, los aspectos económico-financieros y tecnológicos, con la influencia del medio exterior. Por ello este enfoque no se traduce en recetas uniformes de validez general, sino en el esfuerzo de lograr una máxima congruencia entre objetivo y posibilidad, lo que no

^{87/} Véase Win Crowther, "The civil engineers and the modernization of the Chilean State Railways; technical change as a political choice", Department of Political Science, University of California, Berkeley, 1973.

^{88/} Véase nota 31/.

excluye la consideración de finalidades distintas o adicionales al logro de determinado nivel de rentabilidad. Podría quizás argüirse que se pretende, de esta manera, integrar aspectos válidos de la eficiencia económica, la modernización tecnológica y los objetivos sociales o propios de una organización particular, para dar lugar así a lo que cabría definir como desarrollo racional en el sentido que a este término da un trabajo ya citado ^{89/} (sus ingredientes básicos son optimización, finalidad o propósito, cambio positivo dirigido al logro de una meta, relevancia, racionalidad sustantiva). La modernización así entendida es aplicable por igual a empresas estatales o privadas.

3. La soberanía nacional

Se asevera a menudo que la única forma de lograr un impacto modernizante efectivo es la presencia de capital extranjero y, por consiguiente, de las empresas transnacionales. No es materia de este trabajo analizar tan delicada cuestión. Sabido es que las posiciones privatistas basan en buena medida su estrategia de desarrollo en el aporte de dichos conglomerados. Las formulaciones socialistas las rechazan de plano, actitud compartida en mayor o menor grado por las ideologías de corte nacionalista. Por fin, el capitalismo de Estado que se ha ido construyendo en Brasil, con coexistencia y a menudo asociación de capital privado nacional, capital extranjero e inversión estatal, parece ser un esfuerzo de lograr un equilibrio de poder que resguarde la autonomía nacional, sin dejar de aprovechar el aporte tecnológico, de mercado, gestión y capital privado que provee la empresa transnacional. En este y otros casos similares es a la empresa estatal a la que se le asigna esta responsabilidad de cautelar la soberanía nacional.

El modelo do terço brasileño podría interpretarse como una doble tentativa de equilibrio de poder, pues coloca a los intereses nacionales en mayoría 2 x 1 frente a los extranjeros, y a la gestión privada en igual ventaja respecto a la voz del Estado. Naturalmente, los socios no son iguales. Su control sobre la tecnología y la existencia de mercados cautivos favorece al capital extranjero, en tanto que el Estado dispone de su

^{89/} Win Crowther, op. cit.

imperio y capacidad de coacción, siendo la empresa privada nacional el socio aparentemente más débil. Por fin, no caben conclusiones fáciles respecto al balance de poder resultante pues, en ello, resulta decisiva la identificación de convergencia y oposición de intereses, que puede ser diferente según se considere el nivel social global, distintas áreas de la economía o la producción de determinados bienes o servicios.

La nacionalización de recursos naturales, en especial del patrimonio no renovable, como es el caso del petróleo, cobre, estaño y demás minerales estratégicos, al parecer está respaldada por un alto grado de consenso en el tercer mundo. Así lo ilustra el hecho de que en Chile, que hoy postula una máxima desestatización, se haya declarado enfáticamente que las compañías cupríferas seguirán siendo estatales; y en el caso del petróleo, aunque la situación es un tanto diferente, en el otorgamiento a particulares de concesiones para realizar exploración petrolífera en las plataformas oceánicas del litoral chileno parece haber influido significativamente la incertidumbre respecto de los resultados unida al alto costo de la exploración.

En el mismo país, sin embargo, en fecha anterior (1957) y a propósito de un proyecto de ley que abría la posibilidad de participación extranjera en la producción de petróleo, se produjo un debate que puede considerarse representativo de actitudes habituales en esta materia. Un partidario de la reserva absoluta para el Estado de la propiedad de los yacimientos petrolíferos, sostenía que "la posesión de ese bien otorga un poder económico y como consecuencia, también político, muy grande. Esto resulta mucho mayor dentro del Estado si éste es pequeño y pobre".^{90/} En cambio, un representante de la corriente privatista afirmaba: "Se debe hacer posible que capitales extranjeros y nacionales, que no los hay, aisladamente o combinados puedan invertirse en búsqueda de nuevos yacimientos en nuestro país".^{91/}

En general, quienes tienden a favorecer la acción empresarial del Estado ponen más énfasis en los peligros del poder económico que representa el capital extranjero (como asimismo los grupos económicos nacionales), y

^{90/} Panorama Económico, Nº 171, julio de 1957, declaración de don Julio Ruiz B.

^{91/} Ibid., declaración del senador liberal don Gustavo Rivera Baeza.

manifiesta una preocupación sensiblemente menor por la rentabilidad y, en general, la eficiencia económica de las actividades públicas. Las organizaciones empresariales, grupos políticos representativos o afines a sectores de empresa privada y economistas comprometidos, tienden a ignorar, y aun a negar explícitamente 92/ tales factores de poder, y razonan en términos de la neutralidad que caracterizaría al mercado y la maximización de utilidad como criterio de asignación óptima de recursos.

4. Monopolios y sectores estratégicos

La propiedad estatal de los monopolios clásicos como tabaco, alcoholes y otros se remonta en América Latina a la época de la colonia. Su justificación ha residido, tradicionalmente, en una mezcla de razones éticas y del aporte a la caja fiscal que tales actividades producían. En época más reciente se ha extendido la gestión estatal a una gama más variada, que incluye los monopolios tecnológicos generados por las economías de escala aplicadas en un mercado reducido. Asimismo, fue imponiéndose la doctrina de que era necesario "reservar al Estado actividades de índole monopólica que por su control sobre el abastecimiento de materias primas o sobre los mercados generan un fuerte excedente, que se filtra al exterior, en el caso de inversiones extranjeras, o hacia el consumo suntuario o inversiones de escasa deseabilidad social en el caso de inversiones de propiedad de capitalistas criollos. El traspaso de tales actividades al Estado aseguraría la utilización del excedente en el desarrollo y expansión de la economía nacional".93/

De naturaleza monopólica tienden a ser, también, las llamadas "actividades estratégicas", algunas de las cuales corresponden al concepto de infraestructura para el desarrollo industrial antes considerado, en tanto que también suele llamarse así a los recursos naturales de mayor significación, sin que el concepto se agote en ninguna de esas categorías. Así por ejemplo,

92/ Ver nota 26.

93/ Eduardo García, Sergio Baeza y Santiago Pérez, "La distribución del excedente en las empresas estatales: una metodología general y su aplicación al caso de ENDESA", en Cuadernos de Economía, N° 29, Universidad Católica de Chile, enero de 1973.

se las ha definido como "aquéllas que por suministran insumos de uso definido o por la generación de economías externas, son esenciales en la constitución de una economía industrial articulada y moderna, sin estrangulamientos que dificulten su desarrollo ... el Estado debe llevarlas a cabo, aun cuando su rentabilidad inicial sea baja o incluso negativa. Este argumento, típicamente desarrollista, fue el precursor del avance de la gestión productiva del Estado".^{94/}

Es indiscutible que no hay acuerdo generalizado en torno a lo que puede o debe entenderse por actividad estratégica. Cada grupo social o corriente ideológica ha desarrollado su propia interpretación al respecto. Para algunos, se trata de toda actividad que es "demasiado importante" para quedar en manos privadas. Este argumento entronca con el del dominio estatal de las "palancas de mando" de la economía, que encuentra su expresión más radical en las formulaciones socialistas, pero que comparten en grado variable todos aquellos que tienden a identificar la gestión estatal con el interés público, en contraposición con los "intereses" de grupo involucrados en la empresa privada.

Las actividades que proveen una proporción importante de las divisas del país o que están en situación de extraer de la economía un excedente de considerable magnitud tienen obviamente ese carácter. También puede corresponder a áreas productivas que tienen el efecto de "profundizar" la estructura industrial, como es el caso de la producción de bienes de capital y de las industrias que operan en líneas de "punta" en materia de avance tecnológico.

Nos encontramos nuevamente aquí con el problema de dilucidar si resulta o no significativo el factor constituido por el poder económico, y la consecuencia que sobre el volumen y la estructura de la producción, la distribución de los beneficios y la soberanía nacional puede tener el uso de tal poder por aquéllos que lo detentan. Quienes - como se vio en párrafos anteriores - desestiman o ignoran su existencia, o le atribuyen connotación negativa sólo en la medida en que esté radicado en el Estado, rechazan

^{94/} Ibid.

el concepto de actividad estratégica y no consideran necesaria ni conveniente la gestión estatal del monopolio. Es así como se señala que "no es labor del Estado el crear monopolios sino más bien, lo contrario ... en todo caso, los monopolios deben ser privados puesto que no existen razones para pensar que la gestión monopólica estatal sea superior a la privada", y se afirma además que "en otros países la propiedad y gestión de actividades estratégicas como la fabricación de armamentos y la actividad espacial son llevados a cabo por el sector privado".^{95/} El problema decisivo es el de la asignación de recursos, y si esto se resuelve de manera óptima a través del funcionamiento de un mercado competitivo en una economía abierta, pierde sentido el concepto de actividad estratégica y tienden a desaparecer o perder importancia los monopolios y las situaciones oligopólicas.

Por otra parte, se afirma que, en condiciones de monopolio, la empresa estatal exhibe un comportamiento similar y deficiencias análogas a las que se observan en los monopolios privados.^{96/} Esta observación debe entenderse referida a la eficiencia de la gestión y a la autonomía de decisiones que suele caracterizar también a la empresa pública en sus relaciones con los órganos centrales de gobierno. De ella se desprende la opción de someter el monopolio a una regulación estatal por vía del derecho a veto respecto de ciertas materias fundamentales, o de la radicación de unas pocas decisiones básicas en alguna entidad pública.

Hay, sin embargo, una cuestión que no se resuelve a través de una u otra modalidad de regulación del monopolio, y que tampoco examinan los sostenedores de la tesis privatista. Se trata de la apropiación y destino del excedente o utilidad proveniente de la operación del monopolio. Puede, por cierto, recurrirse a la tributación y a la fijación de precios para determinar la proporción en que dicho excedente se distribuye entre empresarios, consumidores y Estado. Sin embargo, esta solución tiende a resolver sólo parcialmente el problema planteado, por cuanto la empresa monopolista puede hacer buen uso de su conocimiento no compartido respecto de sus propios

^{95/} El Mercurio, 15 de abril de 1978.

^{96/} Ver William Shepherd, op. cit.

costos, y los sistemas tributarios deben ajustarse a reglas generales y objetivas que dificultan la captación de la ganancia monopolista. Por lo demás, el sector privado se opone, por lo general con éxito, a toda tentativa de imponer tributos especiales a los llamados beneficios excesivos, posición que es compartida por muchos economistas que consideran que medidas de ese tipo desestímulan la iniciativa privada.

En definitiva, estamos frente a un problema que combina aspectos ideológicos, juicios de carácter ético y consideraciones de eficiencia. La ambigüedad e imprecisión que rodea el concepto de actividad estratégica y la subjetividad que suele caracterizar las decisiones públicas en materia de asignación de recursos son elementos que justifican una duda razonable respecto de la gestión estatal en estas áreas, pero no eliminan el hecho de que el balance de poder social depende del esquema que, en definitiva, se adopte.

5. La empresa estatal como factor de competencia

En un sentido las empresas estatales compiten inevitablemente con la actividad privada en cuanto, al igual que éstas, emplean recursos materiales, financieros y humanos que, al menos en los países en vías de desarrollo, suelen estar agudamente marcados por el signo de la escasez. Divisas, crédito y particularmente recursos financieros para inversión son los rubros que con mayor frecuencia suscitan conflicto entre empresas privadas y públicas. Menor atención ha recibido el hecho de que también es escaso el talento ejecutivo, lo que quizás responda a la percepción bastante razonable de la empresa privada, de que en ese campo su ventaja respecto del Estado tiende a ser incontrarrestable.

No es de extrañar, entonces, que como ya se ha visto en párrafos anteriores, buena parte de los ataques y reservas que respecto de la empresa estatal formulan habitualmente las organizaciones empresariales, y los sectores políticos que las apoyan, se centran en que la acción empresarial del Estado resta recursos a los particulares, o contribuye a elevar sus precios.

/Especial trascendencia

Especial trascendencia tiene aquí el que las empresas del Estado generen una proporción significativa del ahorro, con lo cual se reduce la magnitud de los fondos invertibles que quedan a disposición del sector privado, y se obliga a éste a negociar en las esferas de decisión política la transferencia posterior de parte de dicho excedente a la actividad particular, a través de corporaciones de fomento y demás instituciones del mercado de capitales. Como muchas de éstas son, a su vez, de carácter público, la empresa privada se enfrenta al hecho de que a la negociación política global ya mencionada se añaden procesos similares en el plano sectorial y de las entidades individuales, todo lo cual influye en el balance de poder y, por consiguiente, en la distribución de los frutos de la actividad económica.

Desde otro punto de vista, existen empresas del Estado a las que se encomienda de manera deliberada una función de competencia con sus contrapartes privadas en determinado rubro o rama productiva, con el objeto de inducir mayor eficiencia y rebajar los precios al consumidor. Tal política se ha intentado en Italia mediante la acción de las grandes compañías tenedoras ("holding") estatales, como el Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) y el Instituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) y la ha implementado con éxito la Renault en Francia. En Chile, cabe señalar el caso de la Empresa de Transportes Colectivos del Estado, respecto de la cual un órgano periodístico no particularmente adicto a la proliferación de empresas públicas señalaba: "en el caso de la locomoción colectiva que es un servicio de primera necesidad para la casi totalidad de la población, no pueden ser la eficiencia y el rendimiento las consideraciones dominantes. El poderoso incentivo de la utilidad impele al empresario particular a buscar aquellos recorridos y frecuencias que mayores ganancias pueden darle ... y no ofrece garantías suficientes en cuanto al trabajo en días y horas de mayor afluencia de público. Todo ello debe ser regulado doblemente: por una parte mediante el control de las autoridades y, por otra, a través de la competencia de una empresa que no debe preocuparse tan sólo de obtener beneficios".^{97/}

^{97/} El Mercurio, 30 de marzo de 1966.

Es probable que la posición precedente haya obedecido menos a una doctrina económica que al hecho de que en Chile el transporte colectivo urbano fue durante varios años un explosivo problema político. En efecto, frecuentes y violentas manifestaciones públicas, particularmente estudiantiles, provocaron incluso crisis de gabinete. Es éste, pues, un caso en que la "eficiencia objetiva" en la asignación de recursos queda subordinada a consideraciones sociopolíticas propias de una sociedad abierta.

En análogo sentido, y en el marco de un proceso de privatización, se señaló en un momento dado que "CORFO no venderá todas las empresas que por una u otra razón fueron puestas bajo su Administración". "Nos vamos a quedar con una de cada rubro, y como ejemplo puedo decirles que en el ramo textil nos quedaremos con la ex-Hirmas, en el ramo alimenticio con Carozzi ... el objetivo es mantener plantas piloto que nos permitan mantener una pauta de las fluctuaciones de precios, costos, producción, etc., y también como experimentación".^{98/}

Huelga decir que no es frecuente que se pretenda conseguir una mayor competitividad por esta vía, respecto de cuya eficacia hay por lo demás un considerable escepticismo. Se sostiene, por ejemplo, que la conducta más frecuente de la empresa estatal en tal situación es la de adherirse a las prácticas comerciales y política de precios de las firmas privadas correspondientes. Las relaciones directas que entre ellas se establecen, las convergencias que resultan de la similar extracción social de los ejecutivos de ambos tipos de empresa y el hecho de que se trata de una situación en que su éxito o fracaso es medido por la vara común de la rentabilidad, son elementos que contribuyen a generar cierto grado de colusión. No deja de ser significativo, por ejemplo, que ENI, competidor formal de Montecatini, haya comprado un 15% de las acciones de esta empresa en 1967.^{99/}

^{98/} El Mercurio, 30 de abril de 1974, declaración del Vicepresidente de la Corfo.

^{99/} Ver John Sheahan, "Experience with Public Enterprise in France and Italy", en W. Shepherd, op. cit.

6. Objetivos sociales de la empresa pública

La definición de lo que se entiende por objetivos sociales de las empresas estatales tropieza con dificultades similares a las anteriormente señaladas en relación con la idea de actividad estratégica.

El punto de partida parece ser la insuficiencia de los mecanismos de mercado para identificar adecuadamente las aspiraciones y preferencias colectivas y la obligación del Estado a atender necesidades básicas de la población que no pueden expresarse adecuadamente a través del mercado. Como no es el propósito del presente documento debatir un tema que ya ha sido exhaustivamente analizado, en lo que sigue se abordarán sólo cuestiones que inciden concretamente en las funciones y responsabilidades que pueden asignarse a las empresas estatales.

Las actividades cuyos objetivos son preponderantemente sociales, no se ajustan normalmente a criterios convencionales de eficiencia o éxito económico, hecho que ha llevado a suponer que, en general, no se las encuentra en la industria o el sector financiero.^{100/}

Un análisis somero de los antecedentes disponibles en el caso chileno parece indicar que, fundamentalmente, se ha pretendido satisfacer algunas necesidades básicas, mejorar la distribución del ingreso, acrecentar el empleo y disponer de un instrumento de política de corto plazo destinado a combatir la inflación.

La provisión de medios de transporte que integren regiones aisladas al resto del territorio, o el establecimiento de una red de telecomunicaciones, son objetivos que gozan de amplio consenso, aunque significan subvencionar a la población favorecida por tales servicios. Sin embargo, más allá de esta "zona de acuerdo" (que no obsta para que, legítimamente, se discuta si los costos correspondientes y el monto del subsidio son o no razonables) se entra a un terreno extremadamente conflictivo. En la casi totalidad de los casos para lograr el "objetivo social" que se persigue, es preciso subvencionar a algunos sectores o grupos sociales.

^{100/} Ver W. Shepherd, op. cit.

A menudo tales políticas se diseñan y llevan a cabo con un alto grado de simplismo y de desconocimiento de sus efectos reales. Se subvenciona a los usuarios de los medios de transporte a través de las tarifas ferroviarias, aéreas, portuarias o marítimas. Otro tanto ocurre con la entrega de artículos de consumo definidos como de primera necesidad a precios inferiores al costo, siendo la pérdida absorbida por empresas comercializadoras estatales. Un caso ilustrativo es en Chile el de la Empresa de Comercio Agrícola. También se subvenciona a determinados productores para fomentar la producción o por simple presión clientelística, como ha sucedido en Chile en la Industria Azucarera Nacional (IANSA), que industrializa el azúcar de remolacha, y la Empresa Nacional de Minería (ENAMI), que compra la producción de la pequeña minería de cobre.

La preocupación por el empleo se traduce, en parte, en la presión por aumentar el personal de la administración pública, que naturalmente, se hace extensiva a las empresas del Estado. Se está aquí en presencia de una de muchas formas de subempleo o desocupación disfrazada, fenómeno que se produce también en la explotación agrícola, la actividad artesanal y distintos tipos de servicios urbanos. Se formula esta observación con el solo propósito de señalar que es difícil concebir que el Estado pueda quedar libre de los efectos de un hecho económico tan serio y de alcance nacional. La presión consiguiente se acentúa si la participación social en el sistema político resulta en un balance de poder estatal más favorable a grupos postergados de la población que la distribución del poder al interior de la sociedad civil, que queda determinada en buena medida por la estructura económica.

Por otra parte, la reflexión anterior apunta también al peligro de que el Estado ceda en exceso a las presiones para que acreciente el empleo, ya que no hay organización que pueda funcionar razonablemente si la cuota de personal excedente alcanza niveles significativos. No se aboga aquí por una conducta populista del Estado, sino que se quiere hacer presente que, dentro de ciertos límites, no resulta tan claro que pueda aplicarse con rigor absoluto un criterio de eficiencia económica máxima en relación al empleo público.

/Por lo

Por lo demás, de un estudio reciente del caso chileno se deduce que, contrariamente a lo que ha sido hasta hoy una impresión generalizada, las cuantiosas pérdidas de las empresas estatales en Chile durante el período 1970-1973, fueron ocasionadas principalmente por la política de precios, y sólo en menor medida por el aumento del empleo.^{101/} En cuanto a períodos anteriores, el empleo excesivo sólo parece haber sido un problema crítico en los Ferrocarriles del Estado (en lo que a empresas públicas respecta).

De cuantía similar o mayor ha sido el subsidio otorgado en el mismo país a empresas que originalmente fueron de propiedad privada y de las que posteriormente se hizo cargo el Estado en "operaciones rescate". Con frecuencia, estas transferencias fueron la culminación de sucesivos préstamos y aportes destinados a paliar déficit crónicos de operación. El Estado, por su parte, adujo habitualmente que dichas empresas debían seguir operando para evitar la cesantía consiguiente.

Es interesante observar a este respecto que en la historia de la Corporación de Fomento de Chile se suman los subsidios otorgados a empresas privadas no rentables como las carboníferas, pesqueras (de anchoveta principalmente) y del salitre, a los aportes que esa entidad debió hacer a malos negocios resultantes de sus propias iniciativas. "Chile Films", Hoteles Cordillera S.A., Cía Minera Aysén, Victoria de Lebu, Pesquera Arauco, Cía de Cemento Juan Soldado, Pesquera ex-Sociedad Cavanha, son ejemplos de lo aseverado. Es interesante consignar que, salvo casos aislados de abstención o voto disidente, todas estas operaciones contaron con el acuerdo general tanto de los consejeros, que lo eran por desempeñar cargos públicos, como de los representantes de organizaciones empresariales. Fueron los consejeros parlamentarios los que, independientemente de su filiación partidaria, objetaron con mayor frecuencia y energía inversiones que no aparecían suficientemente seguras.^{102/}

^{101/} R. Zahler, op. cit.

^{102/} Véase, por ejemplo, actas del Consejo de la Corporación de Fomento de 25 de octubre y 22 de noviembre de 1944, 3 de enero de 1945, 25 de julio, 24 de noviembre y 15 de diciembre de 1948, 13 de febrero de 1949, 16 de junio y 28 de julio de 1954, 29 de marzo de 1961 y 21 de diciembre de 1960 y 19 de julio y 16 de agosto de 1967.

El fenómeno observado parece corresponder, en parte, a un permanente proceso de transacción en que se prestaba recíproco apoyo a las iniciativas de crédito, aportes de capital, avales, formación de empresas, etc., que interesaban sea al Estado, sea a las organizaciones privadas.

Asimismo, se comprueba la existencia de un clásico proceso de cooptación que afectó significativamente a la CORFO. En efecto, por acuerdo expreso del Consejo, quedó establecido que "los directores de sociedades, empresas, servicios o consorcios que corresponda designar o elegir a la CORFO serán nombrados por el Vicepresidente Ejecutivo de entre las personas que invisten la calidad de consejero, ex-consejero, funcionario o ex-funcionario de la institución".103/

Es evidente que esta norma fue dictada con el propósito de asegurar la idoneidad y conocimientos específicos de los representantes de la CORFO en sus empresas filiales. El resultado práctico de ella, aunque probablemente se cumplió aquel objetivo primario, fue el de convertir una relación de tutela en una de clientela.104/ Como ilustración de lo que aquí se afirma cabe citar un préstamo a la Compañía Carbonífera Victoria de Lebu (aprobado con la sola oposición de un consejero parlamentario) cuyo informante fue el Jefe del Departamento de Energía y Combustibles de la Corporación, que era a la vez uno de los directores de la citada empresa en representación de la CORFO.105/ De manera similar se acordó un aporte de capital a la deficitaria empresa pesquera ex Sociedad Cavanha, en base a un informe sobre racionalización administrativa en la empresa elaborado por el representante de la Sociedad de Fomento Fabril en el Consejo de la CORFO, a la vez director de esa empresa por designación de la misma CORFO.106/

La reseña precedente no obedece a ningún propósito de denuncia. Su intención es simplemente mostrar ejemplos de la generación de conocidos mecanismos de cooptación y clientela, que producen efectos micropolíticos

103/ Acta del Consejo de la Corporación de Fomento, del 19 de enero de 1954.

104/ Véase A.E. Solari et al., op. cit.

105/ Acta del Consejo de la Corporación de Fomento, del 24 de octubre de 1948.

106/ Acta del Consejo de la Corporación de Fomento, del 28 de julio de 1954.

diferentes y, a menudo, contradictorios con las posiciones ideológicas globales e intereses generales de los propios participantes. Ningún análisis encaminado a buscar formas de perfeccionar la organización y funcionamiento de entidades de cualquier índole, puede prescindir de una evaluación sistemática de tales fenómenos.

El subsidio por vía de precios y el crédito otorgado por el banco central a través de la emisión monetaria son mecanismos a los que los gobernantes suelen tener fácil acceso. De ahí que sea frecuente su utilización indiscriminada con el objeto de favorecer un determinado sector social alterando a su favor la distribución del ingreso, o para controlar presiones inflacionarias en situaciones de conflicto social agudo. No corresponde, tampoco repetir aquí un debate sobradamente conocido. Interesa solamente reiterar, desde el ángulo de la operación de las empresas estatales, que:

i) hay una contradicción inherente en una política que procura contener la inflación a través de precios subsidiados, al mismo tiempo que aumenta la presión inflacionaria real por obra del aumento de la cantidad de dinero requerida para financiar el déficit resultante de la empresa pública. En el caso chileno hubo períodos en que la emisión directa en favor de la ECA fue similar o superior al total del crédito concedido por el Banco Central al gobierno central y demás instituciones de administración autónoma;

ii) no es posible subvencionarlo todo, dado que cada subsidio envuelve una transferencia de recursos que algún sector debe, en definitiva, pagar. Si el sector de empresas estatales es de dimensión significativa, una política poco prudente en este terreno puede tener efectos extremadamente negativos;^{107/}

iii) la afirmación cualitativa de la prioridad absoluta de determinados objetivos sociales suele hacer que no se mida el costo de lo obrado, pues cualquier cifra aparece justificada por la prioridad social o naturaleza estratégica de la acción emprendida. Además, es lógico suponer que si se utilizan diferentes formas de subsidio en favor, por ejemplo, de los asalariados, se produzca la reacción de otros grupos sociales, que emplean

^{107/} Véase R. Zahler, op. cit.

sus propios recursos de poder para obtener subsidios equivalentes o mayores a través del crédito barato, del subsidio al capital, de un nivel exagerado de protección arancelaria o de franquicias tributarias de variada índole. Es por ello que se ha reiterado, y con razón, que los objetivos sociales de cualquier empresa pública deben ser definidos con precisión y que es imprescindible cuantificar el monto del subsidio, y su finalidad y destino;

iv) no es posible pretender que el conjunto de los objetivos de la política económica y social sea cumplido por toda entidad estatal. Algunas instituciones no están en condiciones de hacer un aporte a determinados fines sociales y, lo que es aún más importante, es siempre reducido el número de objetivos simultáneos que una empresa puede cumplir sin deterioro grave de su capacidad operativa. Las posibilidades de coordinación y compatibilidad son, por definición, limitadas.

7. Algunos casos especiales

Se ha hecho referencia en un párrafo anterior a que en el campo de las empresas estatales suele no existir correlación plena entre la ideología global y el comportamiento concreto de los actores. Al respecto un estudio reciente concluye señalando que "en relación al comportamiento de los sectores empresariales como grupos de interés, se detecta cierta ambigüedad. Por un lado, son sectores políticamente representados que se ubican en oposición al gobierno" (se refiere al período 1970-1973 en Chile) ... "Pero por otra parte, su interés directo está en apoyar los objetivos de industrialización y modernización impulsados por el gobierno. Estas diferencias son explicables, por cuanto corresponden a distintos niveles de agregación de intereses en el sistema social".^{108/}

El análisis de algunos casos concretos tomados de la experiencia chilena puede arrojar más luz sobre esta compleja materia.

^{108/} CIEPLAN, op. cit., p. 53.

En un extremo del espectro se sitúa la ENDESA, empresa de infraestructura que ha gozado desde su fundación de amplio y unánime respaldo. Sin duda, ha contribuido a tal situación su calidad de proveedor de un servicio fundamental cuya demanda ha crecido aceleradamente en todos los sectores de la población. Además, su actividad se traduce en la elaboración y ejecución de proyectos técnicamente complejos, aprobados con gran anticipación a su puesta en marcha y cuya materialización ha requerido una inversión permanente de magnitud relativamente constante. Por fin, ha contado con el respaldo irrestricto del Banco Mundial, y su departamento de planificación, que posee el monopolio nacional del conocimiento técnico en la materia, ha sido dirigido por ingenieros de indudable prestigio y competencia profesional.

En la situación contraria se encuentra la Empresa de Comercio Agrícola (ECA), de objetivos múltiples y un tanto imprecisos en su definición y alcance, cuya acción puede ser directamente competitiva con el sector privado y de tan polémico cuanto incierto efecto distributivo. Mientras por un lado se afirmaba que "ENACO (entidad que posteriormente se transformó en la ECA) debe mejorar la balanza de pagos, incrementando las exportaciones e importando artículos esenciales",^{109/} la Asamblea de Directivos Agrícolas, en cambio, exigía la "transformación de la Empresa de Comercio Agrícola en un organismo técnico comercial, dependiente del Ministerio de Agricultura, para que aporte la comercialización de los productos agropecuarios y actúe como regulador del mercado".^{110/} Posteriormente se definieron las funciones esenciales de la ECA señalando que sus compras "tienden a asegurar los precios de sustentación de los productos de consumo habitual y formar stock para regular el abastecimiento", y con el fin de marcar el sentido redistributivo de su acción se añade "los pollos son distribuidos en sectores donde habitualmente no llega la carne debido a los bajos ingresos de sus pobladores".^{111/} En otra declaración de la gerencia de la ECA (efectuado durante un régimen político de clara orientación libre-empesista) se manifiesta

^{109/} Panorama Económico, N° 80, julio de 1953, declaración del Ministro de Economía.

^{110/} Panorama Económico, N° 221, mayo-junio de 1961.

^{111/} El Mercurio, 2 de septiembre de 1967, declaración del Vicepresidente de ECA.

que "para la Cámara de Comercio el principio de libre empresa no admite limitaciones. Nosotros creemos que debe limitarse cuando puede llegar a significar un perjuicio a sectores importantes que requieren en determinadas circunstancias del amparo del Estado".112/ En cambio, la Asociación de Exportadores de Chile afirma: "no parece bien concebido que cuando ECA entra a actuar deba competir con la empresa privada y que cuando crea los llamados poderes compradores deba efectuar también la exportación de esos productos".113/ A su vez se señala que "fueron botados en basural 48 000 kilos de papas ... debe pues concluirse que ECA se ha visto obligada a guardar papas sin suficientes medios de comercialización".114/ Otras críticas apuntan a supuestas irregularidades en el manejo de fondos públicos.

Se observa, en suma, que la ECA ha sido objeto de críticas sostenidas tanto desde el punto de vista doctrinario como por su aparente ineficiencia y súbditos déficit, a las que se han añadido acusaciones de competencia desleal y de deshonestidad funcionaria. Contribuye a exacerbar las críticas la naturaleza de sus actividades, que invade campos que el sector privado considera de su exclusiva competencia. Otro factor importante es la inevitable tensión que se produce entre las contradictorias exigencias derivadas de la necesidad de agilidad comercial, y del control propio del uso de fondos públicos. Debe reconocerse también, que ha alentado las críticas la falta de cuantificación del costo de los subsidios que su operación significa, y la imprecisión de sus objetivos. Por último, por tratarse de un brazo ejecutor directo y explícito de la política antinflacionaria y de abastecimientos y precios del gobierno, se convirtió en blanco predilecto permanente de la oposición política. Cabe hacer notar, sin embargo, que en general no han compartido esta actitud los productores agropecuarios, favorecidos por la existencia de los poderes compradores.

112/ El Mercurio, 5 de abril de 1962.

113/ El Mercurio, 4 de diciembre de 1962.

114/ El Mercurio, 15 de febrero de 1967.

Resulta, asimismo, interesante la relación ambigua que ha prevalecido entre las organizaciones empresariales y los Ferrocarriles del Estado. El déficit de esta empresa ha sido elevado y permanente, hecho que, lógicamente, ha sido siempre impugnado por diversos sectores políticos y gremiales, que se han quejado, con razón, de su efecto en la carga tributaria. No obstante lo anterior, a mediados de los años cincuenta dicha empresa planteó un ambicioso plan de renovación de equipo ferroviario por valor de 60 millones de dólares y 5 000 millones de escudos.^{115/} Este planteamiento se reitera en un período posterior en que se hace presente la "grave situación de los fabricantes de equipo ferroviario ante la reducción del programa primitivamente considerado en el Plan Decenal de CORFO, ... la insuficiencia de recursos financieros a disposición de ferrocarriles afecta a la industria metalúrgica ... (por lo que) la Asociación de Industriales Metalúrgicos (ASIMET) pide se conceda el aporte necesario para el programa primitivo que representa las necesidades mínimas de la Empresa".^{116/}

Como las maestranzas nacionales dependían principalmente de la inversión ferroviaria, la ASIMET no vaciló en avalar el plan de equipamiento de la empresa, pese al cuantioso déficit de la misma.

La constitución de la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), por su parte, surgió tras una compleja negociación en que se obtuvo el apoyo privado para la creación de esta empresa mixta controlada por la CORFO, a cambio de contratos de largo plazo con las empresas navieras para los fletes que requería la empresa, y con los distribuidores privados del acero producido. La rigidez de operación consiguiente repercutió más tarde en los costos de esta empresa.

Una situación similar se planteó a la ENAP en relación con la distribución del petróleo. La empresa prefirió abstenerse de entrar a ese campo, reconocidamente lucrativo, evitando así el conflicto. En cambio, pese al interés de una de las corporaciones distribuidoras, la ENAP monopolizó la refinación. La empresa privada no encontró apoyo político suficiente para impulsar su propio proyecto en la materia, en lo que parece haber influido la peculiar transcendencia del petróleo como rubro estratégico vital.

^{115/} Panorama Económico, N° 145, mayo de 1956.

^{116/} Panorama Económico, N° 229, abril de 1962.

Por último, reviste particular interés la evolución de la Industria Azucarera Nacional S.A. (IANSA), empresa que surgió por iniciativa de un grupo de técnicos de la Corporación de Fomento. El proyecto, lejos de tener una connotación estatista, se fundamentaba en la espectacular transformación tecnológica y consiguiente aumento de la productividad agropecuaria que debía producir el cultivo de la remolacha. La mejor preparación técnica y administrativa del agricultor, la influencia de la remolacha en la rotación de cultivos, la intensificación de la industria pecuaria, la mecanización del agro y la utilización permanente de la mano de obra eran sólo algunos de los beneficios que debía producir. Todo ello, sin considerar el ahorro de divisas provenientes de la sustitución del azúcar de caña importada.

Producto de los argumentos técnicos esgrimidos, pese a algunas experiencias fracasadas que se remontaban incluso a las postrimerías del siglo XIX, y a despecho de la existencia y poder de la Compañía Refinadora de Azúcar de Viña (CRAV), el proyecto de creación de la IANSA y de construcción de la primera planta refinadora en Los Angeles fue aprobado por la unanimidad de consejeros gubernamentales y empresariales.^{117/} Del mismo modo se acordó después un aumento de capital destinado a duplicar la capacidad de esa planta.^{118/}

La empresa inició así sus actividades bajo los mejores auspicios, con respaldo político y técnico y la bendición de la Sociedad Nacional de Agricultura.

El desarrollo posterior de los acontecimientos fue, sin embargo, cada vez más controvertido.

La superficie sembrada de remolacha se expandió rápidamente de acuerdo con lo previsto, subiendo de 2 389 hectáreas en 1953/1954 a 21 000 para la temporada 1965/1966 y a 55 000 en 1976/1977. Como la rotación de cultivos se produce en cinco años, esta última cifra representaba la incorporación de unas 250 000 hectáreas - más de 5% de la superficie agrícola nacional - a los beneficios directos e indirectos atribuidos a este cultivo, y genera una importante capacidad de presión gremial.

^{117/} Acta del Consejo de la Corporación de Fomento, Sesión N° 522, 1952.

^{118/} Acta del Consejo de la Corporación de Fomento, del 12 de marzo de 1954.

En cambio, desde el punto de vista financiero el resultado no ha sido tan halagüeño. Por el contrario, la empresa ha sufrido elevados déficit que, por ejemplo, fueron de 8 millones de dólares en 1959,^{119/} y de más de 10 millones de dólares en 1977.

En síntesis, el problema surge porque los costos de la IANSA dependen del precio pagado a los remolacheros, en tanto que sus ingresos dependen del precio al consumidor fijado para el azúcar.

El precio de remolacha limpia puesta en la fábrica de la IANSA "se fija cada año el 28 de febrero de acuerdo con una fórmula aceptada por el Ministerio de Agricultura, la Asociación Nacional de Productores de Remolacha y IANSA, el que forma parte del contrato entre IANSA y los agricultores."^{120/} Predomina, para este efecto, el criterio de asegurar una rentabilidad al agricultor, en cumplimiento del propósito básico que dio origen a la Empresa. La capacidad de presión de los productores de remolacha y el apoyo técnico y político de que han gozado se refleja en la observación de que "no se contempla bajar los precios reales de remolacha al agricultor; ... la remolacha es uno de los pocos cultivos que permite la posibilidad de subsidiar al agricultor eficiente".^{121/}

El precio del azúcar al consumidor, en cambio "es fijado por la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO) para todo el país ... el mecanismo de fijación del precio al consumidor está basado fundamentalmente en las variaciones experimentadas por la materia prima de las refinerías ... lógicamente gravitan en forma importante las variaciones en el tipo de cambio"^{122/} y del precio internacional del azúcar de caña.

El juego simultáneo de estos factores ha dado como resultado que aun en los períodos de más alto precio del azúcar de caña, la IANSA ha tenido un déficit cuantioso.

^{119/} Ernesto Fontaine, La industria de azúcar de remolacha en Chile, Cuadernos de Economía, Universidad Católica de Chile, enero-abril de 1966.

^{120/} M. Domínguez y A. Holuigue de la Vega, El desarrollo de la industria azucarera de Chile. Evaluación, perspectiva y políticas, Universidad de Chile, 1970.

^{121/} Ibid.

^{122/} Ibid.

/Por otra

Por otra parte, esta empresa enfrentó una tenaz oposición de la Compañía Refinadora de Azúcar de Viña del Mar (CRAV) en sus esfuerzos por lograr autorización para refinar, también, azúcar de caña. En 1961 el gobierno vetó un proyecto de ley que le otorgaba esa facultad, la que le fue finalmente concedida un año más tarde.^{123/} Sin embargo, tampoco esta medida pudo cambiar significativamente la situación financiera de la empresa.

Dada esta situación se han planteado dos criterios radicalmente contrapuestos. Por una parte, un detallado estudio de beneficios y costos evaluados en términos sociales, que procura tomar en cuenta los beneficios indirectos tangibles antes mencionados, llega a la conclusión que "la operación de IANSA considerada como un todo no ha sido rentable ... aun los precios actuales (1963) anormalmente elevados (del azúcar de caña) son insuficientes para que la planta de Llanquihue tenga una tasa de retorno positiva sobre su capital recuperable ... la sección remolachera de esa planta debería ser desmantelada y vendida de inmediato ... en el otro extremo la planta de Los Angeles puede alcanzar tasas de retorno de 5% y 10% sobre el capital invertido"^{124/} (con precios de azúcar razonablemente favorables).

Supuesto importante de este estudio es que, como la mayor parte de los beneficios indirectos generados por el cultivo de la remolacha se convierten en ganancia directa del agricultor, tales beneficios deben reflejarse en el precio a que están dispuestos a vender su producción a la IANSA.

En términos estrictos de teoría económica, eso puede ser cierto, pero en el hecho, como se señaló anteriormente, la fijación del precio de la remolacha ha envuelto una negociación política, en la que los remolacheros han ejercido influencia considerable, con el apoyo de los ingenieros agrónomos que asignan prioridad casi absoluta a lograr un máximo de área sembrada.

^{123/} E. Fontaine. op. cit.

^{124/} E. Fontaine, op. cit.

En oposición al planteamiento antes citado, se afirma que "es necesario ir más allá de medir simplemente cuál es la situación financiera de la industria o tratar de cuantificar en forma vaga y arbitraria algunos de los efectos secundarios de su operación ... IANSA puede ser utilizada como modelo para la creación de nuevas industrias intermedias de origen agropecuario".125/

En concordancia con su política económica actual, las autoridades chilenas han procurado en este último tiempo ligar los dos grupos de factores antes comentados, que han determinado tradicionalmente, en forma separada, los precios de la remolacha y del azúcar, procesos que daban como resultado un determinado déficit de IANSA. Se ha procedido ahora a fijarlos de manera conjunta en una sola decisión. En efecto, "como se sabe, el precio de la remolacha está ligado al precio del azúcar a nivel internacional" y si "el precio queda en el piso de la banda (7 centavos de dólar la libra) ... el cultivo podría ser menos atractivo con efectos deprimentes para el sector".126/

La modalidad anteriormente utilizada producía, por una parte, presión de los productores para subir el precio de la remolacha y por otra, la tendencia de las autoridades de gobierno y élites políticas a mantener bajo el precio del azúcar en su carácter de artículo de consumo esencial. De acuerdo también con la orientación de la política económica global, esa decisión única ha resuelto el dilema en favor del precio de azúcar de caña como referente único. De este modo, la empresa estatal se encuentra en muy difícil situación, puesto que no hay acción propia alguna que pudiera resolver su problema, que no es de eficiencia interna. De ahí que la medida recientemente puesta en práctica ha generado la presión conjunta de la Confederación de Sindicatos de la Industria Azucarera IANSA (trabajadores de la empresa, de la Confederación de productores agrícolas y de la Asociación de productores de remolacha y de círculos técnico-agronómicos). Todos ellos usan similar argumentación, cual es la importancia del cultivo y la inminente cesantía de un número importante de trabajadores.127/

125/ Domínguez y Holuigue de la Vega, op. cit.

126/ El Mercurio, 4 de mayo de 1978.

127/ Ibid.

El caso de la IANSA se ha presentado aquí porque plantea un conjunto de problemas de índole variada y difícil solución, entre los cuales cabría destacar los siguientes:

a) la débil posición de una empresa que sólo tiene un control parcial sobre sus costos, los que resultan de una negociación en que influyen importantes grupos de interés, y una ingerencia aún más débil en las decisiones que determinan sus ingresos;

b) las conclusiones contradictorias que resultan de las consideraciones físicas y tecnológicas y del cálculo financiero aplicado a una misma realidad. Aquéllas no cuantifican los beneficios, lo que conduce a una posición en que prácticamente cualquier déficit de operación se justifica. El cálculo financiero, en cambio, ante la necesidad de cuantificarlo todo, utiliza métodos complejos y recurre a algunos supuestos discutibles. Las estimaciones sofisticadas, o son aceptadas como verdad científica que está fuera de discusión, o tienden a no ser tomadas en cuenta en absoluto por quienes, teniendo en sus manos el poder de decisión, no dominan la técnica matemática.

El efecto probable de todos estos factores es una política oscilante que ni elimina el déficit de la empresa ni asegura una rentabilidad estable y adecuada a los productores, lo que en definitiva es, al menos en parte, resultado de las diversas y contradictorias presiones políticas y gremiales que juegan en este micro escenario del proceso social.

8. Déficit, excedentes y conflicto distributivo

La crítica más persistente a las empresas estatales se vincula a los elevados y crónicos déficit de muchas de ellas y su consiguiente efecto en el presupuesto del Estado, la emisión monetaria o en ambos a la vez. Por otra parte, las cuestiones más debatidas en relación con las empresas públicas son la generación, apropiación y destino del excedente generado por las que registran superávit. De importancia capital en el enfoque socialista, no es menos trascendente desde el punto de vista de un Estado que participa activa y directamente en un proyecto nacional de industrialización. Las manifestaciones más puras del capitalismo de libre empresa pueden ajustar la operación de las empresas estatales dentro del más estricto criterio de rentabilidad privada, pero el excedente que generen es de propiedad social, con el consiguiente efecto en la distribución del patrimonio nacional.

/Un conocido

Un conocido estudio 128/ ha acumulado respecto de la región latino-americana un valioso conjunto de antecedentes de los que, para el propósito del presente trabajo, se extrae lo siguiente:

a) Los sistemas ferroviarios son, en todos los casos, responsables, tanto en términos absolutos como relativos, de la mayor cuota del déficit global acumulado por las empresas estatales que acusan pérdidas de explotación.

b) Las demás empresas de transporte tienden a ser deficitarias o a mostrar superávit modestos

c) Las empresas petroleras, de electricidad y siderúrgicas generan excedentes y tasas de rentabilidad positivas de magnitud variable.

d) En sectores en que coexisten empresas públicas y privadas, como las líneas aéreas, se comprueban casos de utilidad y déficit en uno y otro tipo de empresas, aunque la rentabilidad global es más alta para las aerolíneas de propiedad privada (hecho que puede o no indicar mayor eficiencia, dado que las entidades públicas deben atender las rutas de comunicación con zonas aisladas).

e) Dada la fecha del estudio, son pocas las empresas públicas de tipo industrial incluidas en la muestra, registrándose tanto casos de superávit como situaciones deficitarias.

Por otra parte, un análisis de empresas estatales en Italia y Francia indica una rentabilidad moderada, aunque inferior al sector privado.129/ Se observa sí que en Italia, resulta difícil apreciar la situación real debido a la proliferación de aportes de capital a las empresas públicas, algunos de los cuales pueden estar, en realidad, siendo utilizados para cubrir pérdidas de explotación.

No difiere sustancialmente del estudio recién citado una evaluación de las empresas públicas en Austria, que muestra también rentabilidad positiva, si bien menor al promedio de la industria privada.130/

128/ Naciones Unidas, CEPAL, Boletín económico de América Latina, op. cit.

129/ J. Sheahan, op. cit.

130/ Ferdinando Lacina, op. cit.

f) En la última década las empresas estatales brasileñas, particularmente las grandes empresas tenedoras (holding) Petrobras y Vale do Rio Doce, han acumulado excedentes cuantiosos que han contribuido a su espectacular ampliación y diversificación de actividades. Se repite así un proceso que en los años cincuenta caracterizó a la ENI de Italia.

g) Las cifras para Chile del ya mencionado trabajo de las Naciones Unidas indican que más del 70% de la pérdida acumulada en las empresas deficitarias corresponde a Ferrocarriles del Estado, la ECA y la Empresa de Transportes Colectivos del Estado (ETC). En general, la totalidad de las empresas de transportes acusan déficit considerables durante los decenios de 1950 y 1960. En cambio, la ENAP, la ENDESA y la CAP tuvieron utilidades, si bien en la empresa siderúrgica hubo un período en que ello fue posible gracias a que las utilidades provenientes de la exportación de mineral de hierro compensaron pérdidas de Huachipato. La situación de la IANSA se fue deteriorando con el correr del tiempo y, según información reciente, sus pérdidas ascendieron en 1976 y 1977 a 20 millones de dólares anuales.^{131/} Como ya se señaló anteriormente, entre 1970 y 1973 se registró una situación deficitaria generalizada en las empresas públicas cuyas causas ya fueron indicadas, siendo el citado período atípico en relación con las tendencias de largo plazo.

Para los efectos del presente trabajo, lo que interesa señalar es que los antecedentes disponibles no aportan pruebas concluyentes en abono de la tesis de que las empresas estatales son básicamente ineficientes. Tampoco procede concluir que su operación económica es satisfactoria.

Es justamente en virtud de lo anterior que cabe formular algunas observaciones generales respecto de estas materias.

En primer término, es interesante recoger la afirmación de que "el capitalismo tuvo que introducir múltiples medidas que aborrecía, ... las reformas que introdujo lo salvaron ... la reforma social es a costa del beneficio pues una parte de éste pasa de la inversión al consumo y retarda la expansión",^{132/} a igualdad de otros factores como, por ejemplo, el progreso tecnológico.

^{131/} El Mercurio, 22 de abril de 1978.

^{132/} Eduard Heimann, op. cit.

En la medida en que la responsabilidad de las medidas de reforma social ha recaído en el Estado, no resulta extraño que el margen de beneficio de las empresas públicas haya sido menor que el que ha logrado su contraparte privada, cualquiera sea su eficiencia relativa.

La necesidad de conciliar expansión y reforma, vale decir, encontrar un punto de equilibrio entre crecimiento económico y redistribución de la riqueza y del ingreso, es un concepto compartido por todos los sectores sociales y corrientes de pensamiento. Se ha visto la importancia decisiva que a la acumulación otorga el pensamiento socialista. Coinciden en ello los diversos matices del capitalismo reformado e intervencionista.

Por último, voceros del modelo económico vigente hoy en Chile, aunque no otorgan un papel significativo al ahorro público en el proceso de desarrollo, sostienen respecto de las empresas estatales que es necesario descentralizar las decisiones específicas de cada empresa con la sola indicación de que debe elevar su rentabilidad y centralizar las grandes decisiones de precios e inversiones en una empresa tenedora (holding). 133/ En el mismo sentido se afirma enfáticamente que las utilidades, depreciaciones y demás fondos generados por las empresas públicas pertenecen a su dueño, el Fisco, el que debe disponer, en consecuencia, sobre su uso o destino. 134/

El criterio precedente no significa sino hacer también extensivo a las empresas públicas el comportamiento propio de los conglomerados privados. Estos procuran maximizar las utilidades de cada firma individual, pero deciden en la cúpula el destino que habrá de darse a las utilidades acumuladas por el conjunto de ellas.

Desde la perspectiva de un capitalismo de Estado dinámico se señala: "si el papel potencial de las empresas públicas es de trascendencia en la formación de ahorro, aun más importante es la labor que ellas deberían cumplir en la gestión y aprovechamiento de nuevas oportunidades de inversión". 135/

133/ Ver, por ejemplo, Informe Económico 1967-1977, op. cit., p. 74.

134/ Seminario Ministerio del Interior, ODEPLAN, intervención del Ministro señor Sergio de Castro, op. cit.

135/ "Comentario editorial", Panorama Económico, marzo de 1972.

Hasta aquí no parece haber disparidad teórica o práctica sobre la materia, dada una cierta constelación de empresas estatales. La realidad, sin embargo, es diferente, por no haberse incluido aún en el análisis la significación que reviste el mero hecho de producirse la socialización de una parte del excedente.

Tal como se indicó antes, para el sector privado tal circunstancia obliga a un complejo proceso de presión y negociación política destinado a conseguir que al menos una parte de dichos recursos sean puestos a disposición de la empresa privada a través del mercado de capitales. Pero aun un compromiso ventajoso para ella no elimina del todo el cambio inducido en la distribución de la riqueza. Tampoco anula el mayor poder relativo que el excedente de propiedad social otorga a los sectores que disponen de una mayor cuota de poder político al interior del Estado (que pueden coincidir o no con los sectores organizados de la empresa privada).

Prueba palpable de esta aseveración es la evolución social experimentada por Chile y Uruguay, debido a que en estos países el Estado tuvo una participación elevada en los ingresos generados por la exportación mineral y pecuaria, respectivamente. La significativa apropiación social del excedente así producido permitió financiar una redistribución considerable desde el Estado, acelerando la incorporación de nuevos grupos sociales a una participación más plena en la evolución de la sociedad y en los beneficios del progreso.

No debe extrañar, entonces, que refiriéndose a la actitud de los empresarios privados en la época en que se creó la Corporación de Fomento se haya afirmado que "tampoco se propiciaba la formación de empresas mixtas, argumentándose que la unión entre capital privado y capital público le permitiría a éste obtener la misma rentabilidad necesaria para el capital privado. De mayor conveniencia sería que los capitales públicos fuesen otorgados en préstamos a más bajos intereses con lo que el sector privado tendría oportunidad de reducir los costos de producción".^{136/}

^{136/} CIEPLAN, *op. cit.*, p. 41 (síntesis de un artículo del Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio aparecido en la revista *Industria*, 1942.)

En radical contraposición al concepto de bien común y de expresión concreta de intereses que revela el razonamiento precedente, se sostiene desde la trinchera de un agresivo capitalismo de Estado: "Es una cuestión de ética económica que las actividades financiadas con dinero público sean de dominio público".137/

En fecha muy posterior se reitera que "conviene aludir a la idea prevaleciente en algunos círculos de que las empresas públicas productivas podrían ser establecidas por el Estado pero que, con el correr del tiempo, deberían transferirse a propietarios privados ... para refutar ese criterio. no es preciso ningún fundamento doctrinario o de principios ... si los recursos para esa clase de empresas son de origen colectivo y corresponden al Estado las iniciativas y gastos ... parece harto difícil ajustar esas unidades a cualquiera de las características distintivas de la empresa privada clásica".138/

En forma análoga se afirma: "al tema de la venta de las acciones de la CORFO en las diferentes sociedades entro con temor y con recelo ... sería entregar el sacrificio colectivo que la CORFO ha administrado, a los inversionistas particulares a muy bajo costo".139/

La declaración que sigue representa un planteamiento extremo de la posición privatista: "ha existido hasta ahora la generalizada creencia de que las empresas nacionalizadas no podrían volver al dominio de la actividad privada; sin embargo, los desastrosos resultados que muestran las empresas públicas en casi todos los países del mundo ha llevado a muchos de ellos a intentar y efectuar la desnacionalización de estos organismos ineficientes y onerosos para el erario fiscal".140/

137/ Panorama Económico, Nº 61, agosto de 1952.

138/ Panorama Económico, Nº 244, mayo de 1969.

139/ Acta del Consejo de la Corporación de Fomento, del 25 de noviembre de 1944, intervención del señor Jorge Rogers S.

140/ Panorama Económico, Nº 85, septiembre de 1953, informe de la Cámara Central de Comercio.

En el mismo sentido se pronuncia la convención de la industria metalúrgica, organizada por ASIMET, que en una de sus conclusiones indica que "CORFO deberá ceder a los particulares determinadas inversiones de negocios ya en marcha para que los dineros así liberados vuelvan a emplearse en iniciativas que no representan atractivo para el capital privado".^{141/}

En el Consejo de la Corporación de Fomento hubo frecuentes debates en torno a esta materia, generalmente planteados en torno a la opción preferente de venta a sus socios privados de las acciones de CORFO en diversas empresas mixtas. Si bien se produjeron a menudo debates intensos al respecto, la discusión tuvo siempre un carácter marcadamente menos ideológico que las declaraciones generales anteriormente transcritas. Además, en una nueva demostración de la existencia de autonomías sociales relativas y de hechos de la "micropolítica" no necesariamente coincidentes con clivages ideológicos o de intereses, fueron a menudo consejeros parlamentarios militantes de partidos de derecha quienes emitieron opciones contrarias a esos pactos anticipados de venta de acciones.

En suma se plantea aquí un dilema. ¿Debe el Estado al actuar como promotor del desarrollo iniciar actividades cuyo riesgo y baja rentabilidad de corto plazo no interesa al capital privado, posteriormente liberar esos recursos con el objeto de repetir el proceso promotor, consiguiendo así un efecto multiplicador? Si así lo hace sacrifica, en cambio, un principio de justicia, que ha sido recogido en la conocida frase de que a ahorro privado debe corresponder capitalización privada y ahorro público traducirse en capitalización pública.

Además, es diferente el efecto resultante en la distribución de riqueza y poder económico y, por tanto, en la distribución del ingreso a mediano y largo plazo.

La opción queda abierta y no corresponde a este documento adoptar una posición al respecto. Lo que importa es que quienes deben tomar decisiones concretas en este campo, tengan conciencia clara de las consecuencias económicas, sociales y políticas del camino elegido.

^{141/} Panorama Económico, N° 67, noviembre de 1952, conclusiones de la Convención de Talca (24 a 26 de octubre de 1952).

IV. EMPRESAS ESTATALES Y CONFLICTO SOCIAL: EL CASO CHILENO

Como es sabido, la puesta en marcha de la CORFO en 1939 no fue la primera experiencia de creación de empresas estatales en Chile. Diferentes trabajos han estudiado tanto el origen de las primeras de tales empresas como las raíces más lejanas de la temprana acción estatal. A más de aquellos antecedentes, vale la pena recordar que el origen de las empresas estatales chilenas durante el primer tercio de este siglo fue una respuesta ante el desafío presentado por situaciones imprevistas del proceso social. Así sucedió en los años veinte y treinta, de cuyas crisis sociopolíticas provinieron importantes empresas, como por ejemplo, la empresa estatal de aeronavegación (LAN-Chile).

Naturalmente, no existió de partida la idea de crear un sector de empresas estatales. Sin embargo, de hecho hubo una primera legitimación de esta nueva modalidad de organización empresaria en la economía nacional, que se manifestó especialmente en el rubro transportes. Así, el desarrollo de los ferrocarriles significó una paulatina absorción de la esfera de actividad de varias empresas privadas en torno a la órbita de la empresa estatal (Ferrocarriles del Estado)^{142/} y desde su origen la empresa de aeronavegación estatal (LAN-Chile) ocupó un lugar decisivo en el transporte aéreo. En la esfera agrícola, la creación de una Junta de Exportación Agrícola, destinada a fomentar la exportación de productos agrícolas a raíz de la crisis nacional de comienzo de los años treinta muestra, además de la debilidad del sector agrícola, el problema de los límites imprecisos entre la empresa y el servicio público, que fue característico más tarde. Esta indeterminación, por el crecimiento posterior del sector público, dio margen luego a un padrón de política pública de importancia creciente. Por de pronto, desde los años veinte el Estado impulsó en el sector industrial la creación de institutos

^{142/} Véase el Decreto Supremo N° 157, de 13 de julio de 1931, que aprobó el texto refundido de la Ley General de Ferrocarriles. La Empresa de Ferrocarriles del Estado se creó en 1884, y la actividad privada en el rubro aparece con 40 años de anterioridad.

como los de Crédito Industrial, Crédito Agrario, y Fomento Minero e Industrial, en que una misma organización burocrática debía cumplir funciones empresariales y de fomento o promoción.

Otro padrón temprano de intervención estatal lo constituyó la protección tributaria y aduanera a las empresas privadas, a través de los avales y aportes de capital para el desarrollo de actividades industriales. Así, el Estado asumió la tarea de incentivar la producción de hierro y acero, como en el caso de la Compañía Electro-Siderúrgica e Industrial de Corral.

En breve resumen, y para los fines de nuestro ulterior análisis, interesa destacar que en materia de empresas estatales o de normas ligadas a la promoción de ciertas actividades económicas existen, en el caso chileno, antecedentes mediatos y remotos, aun antes de asumir el Estado de manera deliberada la sustitución de importaciones y la formación de empresas estatales.

Puede decirse que los cambios en el sector empresario estatal tienen carácter de mutaciones, o de modificaciones de su régimen de funcionamiento. Las mutaciones en ese universo corresponden a cambios en el orden político y en la estrategia de desarrollo antes vigentes, como por ejemplo, la adopción deliberada de la estrategia sustitutiva en los años cuarenta, los cambios políticos al comenzar los años setenta y la nueva estrategia de desarrollo a partir de 1974. El indicador que mejor recoge el origen y la doble procedencia del cambio es la noción prevaleciente de sector o empresa estratégica, es decir, el concepto prevaleciente en las decisiones públicas que originan los procesos de estatización o privatización. Dichos procesos no sólo consisten en los trasposos de un sector a otro de las formas existentes de propiedad, sino también pueden traducirse en la reserva anticipada para la organización empresaria estatal de un sector económico considerado previamente como estratégico.

De ahí que la categoría de sector estratégico, o empresa estratégica resulte siempre relativa y su utilidad sea más bien la de poner de relieve en una economía mixta la concepción prevaleciente en una época determinada.

Los cambios en el régimen a que está sujeto el sector de empresas estatales corresponden a modificaciones de políticas que, sin embargo, mantienen las estructuras fundamentales del orden político, y a cambios en la estrategia de desarrollo que no alteran su continuidad básica. La estrategia de desarrollo mantiene dos niveles de continuidad: la orientación más genérica (la estrategia de sustitución, el criterio general de rentabilidad), y algunas secuencias necesarias del proceso real de planificación, por poca que sea su cobertura y coherencia (inversiones sectoriales comprometidas, eslabonamiento entre sectores, etc.). A su vez, el orden político otorga cierta estabilidad a las reglas sociales y económicas fundamentales que en definitiva conceden persistencia temporal a la noción de sector estratégico o empresa estratégica.

Las modificaciones que suelen producirse en el sector de empresas estatales debido a cambios en el régimen político y en las políticas económicas resultan de múltiples procesos. Para hacer el análisis histórico del ciclo 1939-1970, se ha procurado distinguir entre aquellos que se refieren a: la expansión o restricción del sector, a las modalidades de regulación del mismo, o a las percepciones sociales de los grupos y coaliciones acerca del funcionamiento de una empresa o un sector de empresas.

Teniendo en cuenta los criterios ya expuestos, se examinarán en seguida los diferentes ciclos y etapas que se observan en la evolución de las empresas estatales chilenas.

El primero de los ciclos va de 1939 a 1970, e incluye tres etapas (1939 a 1953, 1953 a 1962 y 1962 a 1970), en las que se mantuvieron las bases fundamentales del orden político y de la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones. En los dos ciclos siguientes se modificaron uno o ambos de los elementos esenciales del sector de empresas estatales, a saber cambios en el orden político y cambios en la estrategia de desarrollo.

1. El ciclo de creación de la CORFO y de consolidación de un sistema de empresas filiales (1939-1970)

Este largo período, que abarca tres diferentes etapas, se inició con la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en 1939. El Estado adquirió explícitamente una función empresaria de producción de bienes en el marco deliberado de la protección a la industria nacional. La coalición política que asumió el gobierno en 1938 supo aprovechar las circunstancias históricas externas e internas en apoyo de su programa electoral. Los efectos de la Segunda Guerra Mundial y del devastador terremoto de 1939 alentaron a adoptar de manera deliberada la estrategia de sustitución de importaciones. La coalición gobernante, en tales circunstancias, captó el concurso de los ingenieros y expertos que, desde fines del decenio anterior, buscaban la manera de impulsar el esfuerzo industrial propio, y lo hizo sin vincularlo a una plataforma política en torno a la sucesión presidencial de 1938. Esa relativa autonomía de la concepción de los expertos radicaba en el proceso de diversificación modernizante, del cual eran resultado natural y que deseaban intensificar.

Diversos estudios se han consagrado a los orígenes del Estado empresario; la mención que se hace aquí de las circunstancias en torno a su gestación sólo intenta poner de manifiesto la compleja trama que liga sus orgígenes con la consolidación del sistema de empresas estatales. En efecto, es necesario distinguir entre la función asignada a la CORFO como matriz de regulación de las empresas estatales, y los planes de acción inmediata que dieron origen a las empresas más importantes del sistema: la ENDESA, la CAP y la ENAP. Los planes de acción inmediata lograron un alto consenso porque fueron la expresión más avanzada de la ideología de la modernización, y así lo muestran los acuerdos del Consejo de la CORFO en 1939, en relación con la electricidad.^{143/}

En rigor, se podría afirmar que dichos acuerdos reflejan una gran convicción de la importancia de la electricidad como motor del moderno desarrollo. Si bien, y a modo de ejemplo característico, se reservó desde sus orígenes al Estado la producción eléctrica, se puso especial cuidado

^{143/} Actas del Consejo de la Corporación de Fomento, entre otras, del 16 de agosto y 22 de septiembre de 1939.

en que la modalidad de la empresa productora correspondiera a la típica de la empresa privada, dándole el carácter de sociedad anónima.

Al principio las actividades de la Corporación se restringieron principalmente a la función crediticia, quedando más bien indeterminado el límite sectorial reservado a la formación de empresas estatales. Más adelante, el sector estratégico fue modificando sus contornos en la misma medida en que cambiaban las concepciones de la coalición predominante. Cabe recalcar que la formación del sector estatal no fue el resultado de una decisión única y prevista en todos sus alcances desde sus orígenes. Pero la gravitación del sector fue creciendo considerablemente en los decenios siguientes, aunque su consistencia intrínseca fuese heterogénea.

En el lapso transcurrido entre 1940 y 1970, trascendental para las formas en que se desarrollaron y funcionaron las empresas estatales, se integró de hecho, de manera inseparable, la estrategia de sustitución de importaciones industriales en el marco de un sistema político de carácter democrático, al menos en su principio de legitimidad constitutiva. Este régimen social se desarrolló, con las inherentes faltas de correspondencia temporal entre los fenómenos económicos y políticos, en la misma medida en que se consolidó, desarrolló y entró en crisis final tanto el modelo sustitutivo de importaciones como la legitimidad democrática.

Los aspectos a que se ha hecho referencia determinan la dirección y los tipos y estilos de las decisiones acerca del sector de empresas estatales. Tales decisiones se caracterizaron por la participación abierta y diferenciada de los grupos sociales y políticos, con recursos de poder desiguales y coaligados en distintas etapas de modo diverso en el aparato introgubernamental.

Un ámbito más restringido para visualizar las decisiones y establecer las etapas de este ciclo lo constituye el Consejo de la CORFO, matriz de regulación del sector de empresas estatales y mixtas, aunque dentro del aparato gubernamental existen otras instancias de decisión, algunas de ellas tanto o más significativas que la propia CORFO. A dicho órgano institucional se han integrado representantes de los grupos sociales, en especial los empresarios de la industria, el comercio y la agricultura y - en un lapso importante - consejeros parlamentarios, representantes de los grupos políticos

/prevalcientes; su

prevalecientes; su núcleo central lo constituye el equipo directivo de la propia corporación y los funcionarios gubernamentales cuyas funciones se ligan a ciertos objetivos propios de la CORFO.

Las funciones primordiales de la CORFO se articularon en torno a tres rubros principales: fomento, crédito, y creación y gestión de sus empresas filiales. Estas funciones, recogidas más de los debates consignados en las actas del Consejo que de las leyes orgánicas de la Corporación, fueron siendo delimitadas con el tiempo, y en las zonas en que se tocaban sus esferas de acción se han ubicado los puntos más contenciosos de las decisiones del Consejo. Así, por ejemplo, entre los temas recurrentes que éste ha enunciado está el de si los créditos a la empresa privada pueden o no ser considerados aportes de capital, lo que en la práctica equivaldría a la formación de nuevas empresas mixtas; el del costo de operaciones financieras de las empresas con fines de promoción o fomento de algún nuevo sector o rubro de actividades de desarrollo, y el de la gestión de empresas crónicamente deficitarias para mantener el nivel de empleo o dar incentivo general a regiones con menor desarrollo relativo.

En la práctica, en las diferentes etapas se fueron modificando las normas y funciones aceptadas previamente. Algunas nuevas regulaciones fueron las manifestaciones más generales de la política prevaleciente, como las llamadas leyes económicas que redefinían el sector al iniciarse nuevas administraciones, a través de la creación de nuevas empresas o el cambio de las normas vigentes (Ley N° 11.151 de la Administración Ibáñez, y Ley N° 13.305 de la Administración Alessandri). De especial interés por haber sido más temprana y genérica, resultó la Ley de Reforma Constitucional N° 7.727 del 23 de noviembre de 1943, que señaló como atributo del Poder Ejecutivo la creación de nuevas empresas. De este modo quedaron más bien en manos del aparato gubernamental las determinaciones más importantes del régimen empresarial estatal.^{144/} Es útil esta distinción entre el

^{144/} La Reforma Constitucional de 1943, estableció que "Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa para alterar la división política o administrativa; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública, de las Empresas Fiscales y de las Instituciones Semifiscales.

Presidente y el aparato gubernamental formado por el conjunto de la burocracia pública, ya que en el desarrollo del sector productivo estatal, las opciones acerca de nuevas empresas no fueron siempre de resorte exclusivo del Presidente.

El conflicto más general en una economía mixta radica en el modo en que se apropia el sector privado de parte del excedente generado por el desarrollo del sector estatal. Sin embargo, en el régimen político de la época las diversas alianzas sociopolíticas y socioeconómicas, en la consecución de sus intereses sociales, dieron nacimiento a constelaciones más complejas. No fue extraño ver coaliciones de empresarios y trabajadores presionando por regímenes particulares para un sector de actividad, o alianzas de representantes políticos y funcionarios protegiéndose de las demandas de los empresarios. En general, una de las características más sobresalientes del llamado "régimen de compromiso" estribó en que los comportamientos de los grupos, organizaciones e individuos fueron más relevantes en la realidad que las conductas propias de una clase social.

Las empresas estatales ilustran el aserto anterior. La característica que facilitó el constante juego de intereses fue que el intercambio se realizó entre empresas relativamente autónomas. Ellas dependían de centros gubernamentales sin alta coordinación entre sí, que decidían, entre otras materias, acerca de los niveles de precios y tarifas, los regímenes de remuneración, los proyectos de inversión y las asignaciones del presupuesto fiscal. Por lo tanto, los actores sociales participantes buscaron a través de diversas instancias de negociación evitar la acumulación de sus pérdidas. Por cierto que el nivel de organización y la inserción de cada empresa en los diferentes sectores de actividad económica otorgaron recursos de poder específicos en las negociaciones que tuvieron por escenario indirecto a la opinión pública. Esta, a su vez, favoreció o no la autonomía o el control de las empresas en su constante negociación con la burocracia, de acuerdo a la percepción que diferentes épocas tenían de su legitimidad.

En este ciclo el proceso inflacionario fue agudo: 17.7% como tasa anual media entre 1940 y 1949; 38% entre 1950 y 1959, y 24.8% entre 1960 y 1969. Las variaciones del ritmo de inflación afectaron las diversas modalidades de regulación de los insumos, los precios y las remuneraciones de las empresas, cuya estipulación anual, y aún dentro de plazos menores, dio lugar a una frondosa legislación. Al parecer, esto indujo a considerar las controversias acerca de aquellas regulaciones sustantivas como meramente jurídicas.

Para delimitar las diferentes etapas del ciclo examinado aquí cabían varias opciones: utilizar los cortes históricos marcados por la sucesión presidencial con sus coaliciones sociales y políticas; establecer como criterio los cambios de las políticas económicas; aprovechar el crecimiento del número de empresas para establecer los tamaños del sector en diversas etapas; registrar las modificaciones del Consejo de la CORFO como indicador de un conjunto más o menos significativo de transformaciones. Todos estos criterios ofrecen ventajas e inconvenientes, y todos ellos ayudan a distinguir las etapas del ciclo. En definitiva, recogiendo los criterios anteriores, se optó por efectuar la delimitación fundándose en la dirección general de las orientaciones del estado empresario a través de la Corporación de Fomento; de esta manera se establecieron las tres etapas antes mencionadas: 1939-1953; 1953-1962 y 1962-1970.

a) La etapa de impulso y consolidación del sistema de empresas (1939-1953)

Desde sus orígenes, la CORFO dio un considerable impulso al sector industrial, especialmente a través de la captación y la asignación de los recursos financieros. Los recursos provinieron de créditos exteriores y aportes del presupuesto fiscal, y su distribución se hizo bajo dos formas: la creación de empresas públicas, y el otorgamiento de créditos directos, avales de préstamos y aportes de capital para formar empresas mixtas. "En la etapa de 1939 a 1953 se llevan a cabo los proyectos de inversión que determinan de un modo significativo la estructura productiva de todo el período. Se trata de las industrias básicas e intermedias, especialmente en sectores como el acero, energía eléctrica y combustibles, maestranzas y fundiciones e institutos de desarrollo tecnológico para la industria y la agricultura. De aproximadamente 61 empresas organizadas, ya sea como públicas o mixtas con el sector privado, cerca de 23 empresas correspondieron

/al sector

al sector manufacturero, de las cuales 16 se destinaron a producir bienes intermedios y equipos, tres a producir bienes de consumo durable y cuatro, entre ellas la industria azucarera, a producir bienes de consumo tradicional. De las empresas en el resto de la economía, unas 15 fueron intermedias y de base (incluida ENDESA), 10 de bienes de consumo tradicional (especialmente en el sector agropecuario) y 13 en los servicios y comercio (incluidos el Servicio de Cooperación Técnica y el Servicio de Equipos Agrícolas Mecanizados)".^{145/}

A fines de noviembre de 1952, a raíz de la sucesión presidencial, renunció el entonces Vicepresidente de la CORFO y en un memorándum,^{146/} dio cuenta de la labor desarrollada en el sexenio 1946-1952, en conjunto con el primer período de la CORFO de 1939-1946. En dicho documento se hicieron observaciones de importancia para evaluar la acción del Estado empresario en aquella etapa inicial. Se distinguió entre la realización de los grandes proyectos (electrificación, acero, petróleo) y el apoyo a los sectores industriales y agrícolas (fomento a la industria pesquera, red de frigoríficos, apoyo a la metalurgia derivada del cobre, impulso a los proyectos de riego, etc.). Se plantearon los nuevos objetivos futuros en los rubros de fertilizantes y betarraga, la iniciación del plan forestal y maderero, y la futura instalación de una fábrica de celulosa con apoyo técnico de organismos internacionales.

En el examen de las tareas realizadas, el informe destacó la obtención de créditos externos en el período de 1939 a 1952 por valor de 167 617 000 dólares, desglosados en 37 050 000 dólares en el subperíodo 1939-1946 y, 130 567 000 dólares en el siguiente subperíodo 1947-1952. Respecto a las inversiones de los créditos externos en este último subperíodo dicho memorándum indicaba lo siguiente:

^{145/} Oscar Muñoz G., Industrialización y grupos de interés, Apuntes CIEPLAN, N° 7, mimeo, noviembre de 1977, p. 13. Los datos fueron extraídos de "Elementos para un análisis de la intervención del Estado en la economía chilena", mimeo, Santiago de Chile, 1968, pp. 17 y 18.

^{146/} Memorándum anexo a la renuncia presentada por el Vicepresidente de la Corporación de Fomento, Actas del Consejo de la CORFO, sesión 529, del 14 de octubre de 1952.

	<u>Dólares</u>
Planta de acero	61 200 000
Maquinaria agrícola	18 250 000
Centrales hidroeléctricas	16 550 000
Mecanización El Romeral	2 750 000
Maquinarias para camino	1 800 000
Regadío	1 300 000
Planta de Rayón	1 200 000
Ampliación fábrica de carburos	1 150 000
Déficit Balanza de Pagos	23 917 000
	<hr/> 130 567 000

Estas cifras indican que las inversiones destinadas a la Compañía de Acero del Pacífico (CAP) para su planta de acero y a la ENDESA para las centrales hidroeléctricas, junto a la maquinaria agrícola para el sector privado, fueron las de mayor gravitación en el uso de créditos externos. A ellas habría que agregar los créditos e inversiones que la propia ley que organizó la Empresa Nacional del Petróleo autorizó a suscribir.

Una característica de dicha inversión fue su maduración lenta a través de planes que, lanzados en el impulso inicial de la Corporación, fueron respetados en sus necesidades y secuencias. Así, la Empresa Nacional de Electricidad invirtió en moneda nacional en el subperíodo 1939-1946 la cantidad de 804 925 624 pesos, que sólo significaron alcanzar a 9 000 kW instalados; en cambio, en el subperíodo siguiente 1947-1952, la inversión de 2 590 398 716 pesos significó alcanzar a 185 000 kW instalados, gracias a los eslabonamientos en el proceso de inversión.

Hubo, pues, una rápida legitimación de las tareas emprendidas por las grandes filiales de la CORFO y la muy pronta autonomía de su funcionamiento como empresas. (Con la excepción, que se señala más adelante, respecto al carácter de la propiedad de la Compañía de Acero del Pacífico.) El marco sociopolítico permitió esta delimitación, más o menos consensual, del sector de empresas estatales. Sin embargo, no deben exagerarse los aspectos de consenso, pues con ello se estaría pasando por alto las disputas acerca de la intervención gubernamental del sector, y las relaciones de éste con el sector empresario privado.

/Examinemos un

Examinemos un caso esclarecedor del tipo de conflicto que incide en el área en que se encuadra la función empresarial correspondiente a la CORFO: los aportes de capital y la dirección de la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), cuestión que por lo demás, se presentó de un modo recurrente. El problema se originó en el período previo a la sucesión presidencial de 1952, lo que muestra la sensibilidad de las empresas públicas ante las modificaciones sociopolíticas más generales. El modo en que se enunció el problema "Modificación de Estatutos de la Compañía de Acero del Pacífico (CAP); aumento de capital y facultades del Directorio", trasluce las características del conflicto, que se resolvió a favor de la tesis gubernamental por mayoría de votos en el Consejo.^{147/}

El fondo de la discusión radicó en la voluntad del Ejecutivo de capitalizar como aportes en acciones para la Corporación, los créditos otorgados a la Sociedad Anónima Mixta, y de ejercer en su Directorio una representación proporcional a sus aportes ante la circunstancia que, en palabras de un representante presidencial en el Consejo de la CORFO, "los distribuidores que tienen asiento en el Directorio y ... con pocas inversiones dentro de la CAP han obtenido un contrato que, a su juicio, es enteramente lesivo para los intereses nacionales y de la misma Corporación". El monto de dichos contratos de distribución alcanzaba, en el pago de fletes de importación y exportación, alrededor de 2 400 000 dólares.

Por su parte, los representantes del sector privado, en conjunto con los representantes de los partidos de la derecha del espectro político, sostuvieron que la ley orgánica de la Corporación no la autorizaba para convertirse en socio accionista de una empresa. Según esa perspectiva, la Corporación debía satisfacer las necesidades de fomento, para lo cual una vez creado y puesto en marcha un nuevo centro industrial, la Institución debía retirar sus capitales aportados para iniciar otras operaciones de inversión. La réplica de los consejeros, en su mayoría funcionarios gubernamentales,

^{147/} Ver Actas del Consejo de la Corporación de Fomento, marzo-octubre de 1952, sesiones 511 y 515. El acápite pertinente del Proyecto de Acuerdo decía: "Aumentar el capital de US\$ 15 000 000 a US\$ 22 000 000 mediante la emisión de 750 000 acciones de la Serie A de un valor de US\$ 10 cada una. Estas acciones serán suscritas por CORFO a su valor nominal y sus precios se pagarán imputándolo a los créditos directos que la misma Institución ha concedido a la CAP al cambio de \$ 31 por US\$ 1".

aludió a los casos y situaciones de los llamados "malos negocios" que la Corporación debía en la época encarar, en especial la planta de cemento de Juan Soldado y ciertas empresas hoteleras. Para los fines de este análisis, sin embargo, lo más significativo de aquella coyuntura fue la reticencia de los representantes gubernamentales ante los insistentes requerimientos del sector privado a que explicaran su idea subyacente de reservar el sector siderúrgico para la empresa estatal.^{148/}

La discusión anterior en la época de consolidación del sector de empresas estatales reflejó un tipo de problema sociopolítico que se discutió persistentemente desde la aprobación de la ley que creó la CORFO, y siempre que se redefinían los apoyos y los límites de la coalición gobernante con predominio del radicalismo. Así, en diferentes momentos, se planteó por el sector privado y los sectores de derecha que la Corporación de Fomento debía desprenderse de los aportes de capital en las sociedades mixtas a las cuales concurría como socio mayoritario o minoritario, con vistas a mantener su papel de fomentar la producción.

La delimitación del área de reserva para la empresa estatal constituyó el problema más crucial de la discusión sociopolítica ligada a dos niveles subalternos y conexos: la forma empresarial de las industrias de eslabonamiento en los sectores de inversiones estatales (acero, energía y combustible) y la asignación económica del excedente derivado de las ventajas externas producidas por la función de fomento de la Corporación. Respecto a la forma empresarial de las industrias de eslabonamiento no hubo criterios importantes en la época que pusieran en duda el carácter privado de tales industrias. Aún más, fueron los propios directivos de la Corporación, algunos de ellos decisivos en la idea de crear la institución, los promotores de empresas privadas que nacieron para proveer de insumos o para comerciar los productos

^{148/} En relación con la definición del acero como sector estratégico para la empresa estatal, ver las discusiones de la sesión 515 de 13 de mayo de 1952.

de las empresas básicas.149/ Por el contrario, las situaciones en torno a quiénes debían beneficiarse de los excedentes o sufrir las pérdidas de la acción a la vez empresaria y promotora de la CORFO fueron por lo general conflictivas. Igualmente difíciles eran los consensos acerca de la modalidad empresarial específica que debía asumir la acción de la CORFO en aquellos casos.150/

Es interesante registrar los efectos más globales de la acción industrial de la CORFO en la expansión relativa de los sectores público y privado. Entre los pocos trabajos al respecto anotamos la siguiente referencia: "Con respecto a la política de inversión, un indicador que puede utilizarse es la inversión llevada a cabo por CORFO, en cada una de las

149/ Actas del Consejo de la CORFO, tomo 1941-1942, noviembre-marzo. En el Acta N° 150 aparece la aprobación del contrato entre la Corporación de Fomento y la empresa privada llamada Compañía General de Electricidad Industrial para regular las relaciones referentes al suministro de energía hidroeléctrica provenientes de las plantas generadoras de Sauzal, Abanico y otras de la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA). En el Acta N° 161, el Gerente de Energía y Combustibles da cuenta de la creación de la tercera empresa de postes eléctricos (en Talca, después de Ovalle y Osorno).

150/ Un caso muy típico de este problema lo constituyó, en aquella etapa, la subscripción por la CORFO de acciones de la Compañía Pesquera Arauco, con el objeto de aumentar el consumo de pescado en la concentración urbana de Santiago. En la sesión N° 155 del 21 de enero de 1941, el propio representante del sector empresario declaró: "Yo desearía que este negocio lo hicieran los particulares solamente. Lo he apoyado, porque me parece que éste es un problema de mucha importancia para nuestro país, el pueblo necesita una alimentación más nutritiva y no hay modo más a propósito que fomentar esta industria que es muy necesaria. No le voy a restar mi apoyo pero me hubiera gustado que los particulares hubieran tenido mayor participación en esto. En Chile se han hecho varios ensayos que han fracasado rotundamente por la mala distribución, falta de carros frigoríficos, etc.". A su vez, el Gerente General de la CORFO expresó: "La razón principal del fracaso que han tenido las otras compañías pesqueras, estaba en la falta de conocimientos de la materia; nosotros (la CORFO) hemos tenido que gastar cerca de un millón de pesos en explorar aquella labor que tiene que hacer el minero y que hacer el mar, estableciendo así los sectores marítimos más ricos en pescado".

/formas mencionadas.

formas mencionadas. Aunque estos recursos no sólo se destinaron al sector industrial, parece ser el mejor indicador disponible de la formación de capital en el sector. Esta inversión, relativizada al gasto del producto geográfico bruto, aparece en el cuadro siguiente, junto a la inversión fiscal. Es interesante observar que tanto la inversión CORFO como fiscal bajan en promedio después de la guerra mundial, lo que podría estar relacionado con la caída de la tasa de crecimiento industrial. No ocurre lo mismo con la tasa de inversión geográfica, que se incrementa en el subperíodo de postguerra, para permanecer establemente. Estas tendencias divergentes parecerían indicar que las políticas adoptadas fueron relativamente eficaces para incentivar la formación de capital privado. Con todo, una apreciación más ajustada requeriría disponer de mayores antecedentes sobre la significación de los diversos tipos de instrumentos utilizados, explícita o implícitamente".151/

TASAS DE INVERSION a/

(Porcentajes)

	Tasa de inversión geográfica bruta en capital fijo	Tasa de inversión fiscal	Tasa de inversión CORFO
1940-1945	12.2	4.0	1.6
1946-1950	14.6	3.9	1.3
1951-1953	14.6	3.6	1.5

a/ Muñoz, op. cit.

Finalmente, interesa destacar las características de la propia CORFO. Nota principal en ella ha sido la estabilidad de sus equipos dirigentes, no sólo en la Vicepresidencia de la CORFO - que fue ocupada por sólo 4 personas en 13 años de labor - sino también de la mayoría de los altos directivos de la propia Corporación y de sus empresas filiales. Esta continuidad relativa

151/ Muñoz, op. cit. El subrayado es nuestro.

/tuvo un

tuvo un doble origen: la participación política reducida y el tipo de coaliciones en torno al partido radical predominante.^{152/}

Con tal participación reducida resultó natural la continuidad de las personas y del sistema de normas emanadas del Consejo de la CORFO, como cuerpo deliberativo que expresaba a las fuerzas sociales y políticas. Desde el establecimiento de la Corporación participaron en su Consejo los representantes parlamentarios. Más tarde, la ley N° 8707 de 4 de diciembre de 1946 amplió la representación parlamentaria a "cada consejo de organismos fiscales, de administración autónoma o semifiscales", entre los cuales estaban incluidos los de las empresas productoras del sistema dependiente de la CORFO.

Dichos representantes políticos, y los directivos de las organizaciones de empresarios y trabajadores, respondían a un universo reducido de participantes. La representación de los dirigentes sindicales fue relativamente marginal en aquella etapa, a consecuencia de las divisiones y debilidades de la Central de Trabajadores de Chile (CTCH). No sucedió así con la representación empresarial, ligada de manera estrecha al cuerpo profesional de las empresas por su común formación universitaria; entre ellas destacó la Sociedad de Fomento Fabril, fortalecida por el desarrollo industrial impulsado en los planes iniciales de la CORFO, por la conciencia de sus intereses y su capacidad de presentarlos como de interés público.^{153/}

El personal directivo de las empresas provino de la propia CORFO y de sus comisiones sectoriales, con un alto consenso entre los representantes sociales y políticos. No se trataba por cierto de unanimidades permanentes ni de carencia de conflictos, pues en numerosas oportunidades los representantes políticos asumieron posiciones más rígidas de control ante situaciones en las cuales funcionarios y representantes del empresariado se cooptaban recíprocamente.^{154/}

^{152/} Desde 1938 a 1947, el número absoluto de votantes apenas subió de 441 441 a 464 872 personas, lo que en porcentaje sobre la población total constituyó una disminución del 9.0% al 7.8%. Sólo a comienzos de los años cincuenta, con el voto femenino el cuerpo electoral creció, lo cual, junto a otros factores, condujo a cambios profundos en el contexto político.

^{153/} Entre otras manifestaciones de lo señalado, se anota el debate de la sesión 148, del 3 de diciembre de 1941, acerca de una exposición industrial y la forma de financiamiento.

^{154/} Debe anotarse que el régimen de dirección de las empresas fiscales significaba recibir remuneración por la asistencia al Consejo de la empresa de la cual se fuese miembro.

Los cambios más importantes en las modalidades de regulación de la CORFO provinieron de la propia ley. Al parecer, existió precozmente una legitimación de la Corporación, después de su azarosa fundación, que llevó a una constante ampliación de la esfera de sus responsabilidades en el desarrollo nacional. De este modo, antes de que la CORFO completara un año de funcionamiento, se inició la dictación de diversas leyes de origen parlamentario que le encomendaron nuevas tareas, en especial la constitución de empresas mixtas estatales en asociación con municipios para resolver las necesidades y demandas de alumbrado eléctrico de diversas comunas.^{155/} Otra vía para redefinir sus actividades fue el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo para dictar decretos con fuerza de ley (DFL), que se iniciaron con la ley N° 7200 del 18 de julio de 1942. Esta facultad legislativa, ejercida una vez por cada gobierno, fue la fuente mayor de creación de empresas y servicios públicos, como se detallará más adelante. La aprobación de la Reforma Constitucional por la ley N° 7727 del 23 de noviembre de 1943, dictada para poner fin a la creación inorgánica de empresas públicas por la acción parlamentaria cerró esta vía, pero la tendencia a la creación de nuevas empresas siguió en aumento por iniciativa del Ejecutivo, a través de la ley o de los propios acuerdos de la Corporación de Fomento.

b) La etapa de creciente heterogeneidad del sector de empresas estatales (1953-1962)

La fecha 1962 puesta como término del período es convencional. Separa dos etapas sin buscar como referencia exclusiva la sucesión presidencial de 1964, ya que el régimen de empresas estatales de la época mostró alguna continuidad y relativa autonomía del marco propiamente político. En el anterior análisis se detallaron algunos criterios que se consideraron importantes para la delimitación de estas etapas.

Las más variadas condiciones influyeron para que el sector de empresas estatales perdiera cierta homogeneidad que poseyó en sus orígenes y en su primera etapa de consolidación.

^{155/} Ver al respecto la historia de las leyes N°s 6655, 6717 y 7156 del 15 de octubre de 1940, 8 de julio de 1941 y 16 de enero de 1942, respectivamente.

Por su carácter más general, fueron factores de heterogeneización, en primer término, las transformaciones derivadas del desarrollo de la estrategia sustitutiva, y los cambios en el régimen político con el advenimiento del movimiento ibañista. Ellos repercutieron en el conjunto de políticas económicas de la administración Ibáñez y algunas de la administración Alessandri, aunque esta etapa sólo abarca la primera mitad de ella.

Se ha entendido aquí por heterogeneidad creciente el efecto de los múltiples mecanismos de regulación que han existido para el sector y que han generado diferentes grados de autonomía para las diferentes empresas, y múltiples regímenes de vinculación gubernamental. Con el tiempo la propia CORFO dejó de ser el único sistema importante de empresas estatales, ante la importancia de aquéllas en los sectores del transporte y la minería, e incluso en el sector comercio. En parte, también, la heterogeneidad provino del constante crecimiento de las unidades empresarias del Estado, sin una articulación de conjunto.

El marco social de esta etapa lo constituyó el aumento de los participantes en las diversas áreas de decisión política. Como resultado, aumentaron y se diversificaron las presiones de los individuos y los grupos que configuraron, desde comienzos de los años sesenta, una nueva estructura del sistema de alianzas sociales y fuerzas políticas. Las presiones de los grupos que incluyen a los miembros de las propias empresas estatales, estuvieron centradas en la obtención de posiciones de privilegio en las diferentes y sucesivas estipulaciones de las políticas en relación con la inflación y los regímenes de protección industrial.

El recrudecimiento del proceso inflacionista, especialmente en la primera mitad de los años cincuenta, y las normas cada vez más complejas de la protección sustitutiva hicieron que las empresas adoptaran un conjunto de estrategias defensivas para enfrentar las reglamentaciones del aparato gubernamental o de la legislación general. Se intentaron dos conjuntos globales de regulaciones del sector económico del Estado bajo la forma de decretos con fuerza de ley en los años 1953 y 1960, bajo las administraciones de Ibáñez y Alessandri respectivamente, que dispusieron de una delegación normativa del Congreso con el fin de articular de un modo homogéneo dicho sector.

/Al margen

Al margen de una evaluación de dichos intentos, cabe señalar que mantuvieron la tendencia a originar nuevas empresas del Estado. En el conjunto de políticas económicas aplicadas en aquella etapa se destacaron a partir de 1956 los intentos de estabilización antinflacionista, que mantuvieron alguna continuidad hasta 1962 y que tuvieron efectos diferentes en las empresas del Estado según las situaciones de demanda, precios, costos, etc.

Los conflictos y huelgas sindicales de la época fueron reflejo de la pugna por elevar o mantener los niveles de remuneración relativa, afectados por el proceso inflacionista. De hecho, y según diferentes testimonios consultados, se estructuró una especie de escala tácita de remuneraciones que estratificaba a las empresas estatales en conjuntos sectoriales; tal noción intangible servía de punto de partida y de referencia para enmarcar las demandas anuales de reajuste por inflación o destinado a recuperar pérdidas anteriores. Ni siquiera las grandes huelgas nacionales que de 1956 a 1959 coaligaron a vastos sectores sindicales contra las políticas restrictivas de remuneraciones, alteraron los diferentes puntos de partida previos a la negociación de los sueldos y salarios. La percepción de lo anterior dio margen a sofisticados comportamientos de los trabajadores y también de las empresas: la búsqueda permanente de estatutos especiales de precios o tarifas, y en general de cierto margen de maniobra para enfrentar las consecuencias del proceso inflacionista.^{156/}

Con respecto a los diferentes regímenes e instrumentos de protección, resultaría muy difícil trazar un cuadro de sus complejas modalidades de orden cambiario, tributario y aduanero. Habría que establecer empresa por empresa el estatuto de protección por el cual se regía, cada una de ellas ya que se entrecruzaban medidas de protección por sectores y ramas de actividad económica, con normas de excepción para regiones y empresas, determinadas estas últimas, a veces, desde su mismo origen legal.

^{156/} Véase al respecto Germán Urzúa Valenzuela y Anamaría García Barzelatto, Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969), Editorial Jurídica de Chile, pp. 129-155. En relación con el conjunto de políticas económicas del período, véase Enrique Sierra C., Sergio Benavente C. y Juan Osorio B., Las políticas de estabilización de Chile en el período 1956-1966, tomo I (mimeo), Escuela de Economía y Administración. Universidad de Concepción.

A partir de la segunda mitad de los años cincuenta se generalizó el sistema de control de préstamos extranjeros para la inversión, modalidad de obtención de recursos que, en un comienzo, fue de uso exclusivo de la CORFO y de algunas de sus grandes filiales. Esto contribuyó a elevar la deuda externa y a poner de relieve la necesidad de disponer de instancias gubernamentales para evaluar las inversiones de las empresas.

A menudo la literatura especializada, al comentar la estrategia de protección industrial sustitutiva, afirmó que dicha estrategia al final de los años cincuenta comenzaba a mostrar su agotamiento. Sea como fuere, la evaluación post facto debe diferenciar entre el análisis y las percepciones reales de los participantes en los procesos. La eventual crisis del modelo de desarrollo prevaleciente no era un problema percibido por quienes participaban en los conflictos y decisiones económicas de aquella etapa. Con respecto al papel de la CORFO criticaban algunos la pérdida de su impulso inicial, y continuaba de modo acentuado la polémica entre los sectores mencionados acerca de la asignación de los créditos y aportes de capital de la Corporación a las sociedades mixtas.

A fines de 1959 se realizó una encuesta entre empresarios privados a fin de conocer sus actitudes generales ante el proceso de desarrollo;^{157/} se preguntó a una muestra de empresarios acerca del papel de la Corporación de Fomento y "el juicio de la mayoría de los que habían tenido trato con ella, o de los que tenían sobre ella opiniones concretas, fue sumamente favorable", sin perjuicio de "que la mayoría tuvo ciertas reservas o algunas críticas que hacer". De igual manera, los empresarios mantenían su tradicional demanda de estímulo y capitales para la empresa privada, sin negar el papel de las empresas estatales. La propia coalición con apoyo empresario que triunfó en la elección de 1958, incluyó entre los instrumentos de su política la creación de nuevas empresas estatales en el campo del transporte, la minería y el comercio: Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR), la Empresa Portuaria de Chile (EMPROCHI), la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) y la Empresa de Comercio Agrícola (ECA), respectivamente.

^{157/} Albert Lauterbach, "Las actitudes administrativas en Chile". Instituto de Economía. Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1960, pp. 51-52.

Con todo, en aquella etapa los debates en la CORFO mostraban una crisis de objetivos industriales. Las nuevas líneas previstas no maduraban en la formulación de proyectos, como era el caso de la celulosa. Impulsos repentinos que encauzaron importantes créditos a la industria privada del ramo, como el dado a la industria pesquera, pronto tropezaron con dificultades y pusieron de manifiesto la sobrevaluación de su posible dinamismo. La propia demanda organizada de los grupos en pos de la pronta asignación de bienes sociales contribuyó a orientar la inversión, lo que se tradujo, salvo a fines de los años cincuenta, en una tendencia a merma de la tasa de inversión en el sector CORFO. La inversión fiscal debió encarar los planes de vivienda, las obras de infraestructura y las obras públicas. Y dentro de la CORFO se reclamó con insistencia un plan nacional de desarrollo que estableciera prioridades y secuencias para los proyectos de inversión.^{158/}

A comienzos de los años sesenta, la Corporación elaboró el primer plan nacional de desarrollo. El estudio de las causas que en conjunto llevaron a formular el Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-1970 es muy rico y variado, aunque no corresponde hacer aquí ese análisis que ya han abordado otros trabajos. Se ha insistido - con razón, pero generalizando demasiado - en que tales programas de la CORFO se aceleraron con el objeto de obtener crédito de los organismos internacionales, ya que en aquella coyuntura internacional, el gobierno americano, especialmente, exigía para otorgar préstamos un cuadro de transformaciones sociales compatibles con el modelo de la Alianza para el Progreso.

En este enfoque centrado en las empresas estatales, interesan algunas de las consecuencias imprevistas de la planificación más global, en desarrollo de ciertas líneas sectoriales de programación que mantuvieron posterior continuidad de tareas y equipos. En concreto, fue el programa del sector de telecomunicaciones el origen de dos empresas estatales: la Empresa de

^{158/} La demanda de un plan nacional de desarrollo ya apareció con ocasión de la aprobación de los presupuestos para 1954 y se hizo más evidente hacia fines de la década. Ver al respecto, las Actas del Consejo de la CORFO, sesiones 554 y 555, de fines de 1953.

Telecomunicaciones (ENTEL) y la Empresa de Televisión Nacional (TV-Chile). A raíz del Plan Nacional de Desarrollo se organizó en 1960 la Comisión de Telecomunicaciones (DFL N° 315 de 1960), de la cual se reclutó, a fines de 1964, el núcleo directivo de la ENTEL.^{159/} A su vez, la construcción de la "red troncal única" de telecomunicaciones facilitó de manera decisiva la instalación de una empresa de televisión de cobertura nacional. En el sector de transportes, la elaboración de un programa específico significó más tarde un acervo de primeros estudios para concentrar en torno a un futuro ministerio las múltiples vinculaciones de las empresas estatales del sector.

El método de control y dirección de la CORFO sobre sus filiales se manifestó principalmente en el nombramiento de los directores de las empresas. Se acentuó la tendencia a escogerlos del círculo más próximo de ex-consejeros, funcionarios y ex-funcionarios de la Corporación y muy excepcionalmente se autorizó el reclutamiento desde fuera del sistema, como ya se indicó en otra sección de este trabajo. Un programa general en materia de regulación de las empresas estatales lo constituyó la dictación del DFL N° 47 de 1959 acerca de la actividad presupuestaria del sector público. El nuevo esquema que se planteaba hacía particular hincapié en lo que era la clasificación presupuestaria, a la cual se asignaba gran importancia, no sólo desde el punto de vista contable sino que para fines de la programación del gasto público y de los estudios económicos sobre su repercusión en la actividad económica nacional.

Hasta entonces, la estructura del sistema de cuentas presupuestarias había apuntado fundamentalmente a controlar en forma detallada el objeto del gasto y la unidad responsable de su ejecución; la clasificación existente había surgido antes que el Estado tuviese una participación importante como promotor del desarrollo económico, cuando éste sólo debía preocuparse de las labores de justicia, defensa y educación, y adolecía de serios defectos, puesto que no permitía formarse un juicio de los efectos de la política fiscal en la actividad económica.^{160/}

^{159/} Plan decenal para el desarrollo de las telecomunicaciones. Comisión de Telecomunicaciones. Ministerio del Interior. Instituto Geográfico Militar, 1964.

^{160/} Hernán Vega y Carlos Vásquez, Administración financiera del Estado, mimeo, julio de 1977, p. 34.

Sin duda la más importante de las reformas fiscales del DFL N°47 consistió en separar en categorías diferentes, a los efectos presupuestarios al Fisco, las instituciones y las empresas. Esta reordenación del marco presupuestario indicó el mayor conocimiento adquirido en el área del sector público a través de la formación de cuadros burocráticos que intentaban racionalizar la política fiscal, la que ya era percibida como de verdadera importancia en el diseño de las políticas económicas.

c) La etapa de ampliación del sector de empresas estatales, y de avances en el eslabonamiento de sectores industriales (1962-1970)

La etapa política iniciada a fines de los cincuenta y que se prolongó a los años sesenta, tiene características ideológico-burocráticas que articulan su sentido más global; un ciclo porque corresponde a un período en el cual la sucesión presidencial se desliza en un continuum hacia la izquierda. La mención a la ideología atiende a la configuración de proyectos políticos con aspectos de orientación en que se combinaban sus caracteres excluyentes y utópicos. Y la connotación burocrática a la implantación de dichos proyectos en las organizaciones sociales, en el marco de una participación creciente y generalizada.

En estas circunstancias, el análisis de las empresas estatales se hará en dos planos: la configuración de un sector de empresas estatales y las percepciones de los grupos sociales acerca de su papel.

En la configuración del sector de empresas estatales destacó el nuevo impulso industrial de la CORFO, que llevó a ampliar estas empresas y a intentar el eslabonamiento de algunos sectores industriales y agroindustriales. Se ha dicho más atrás que algunos de los programas que fructificaron en este período venían siendo elaborados desde mucho antes por los equipos directivos de la Corporación. Así sucedió en el campo de las telecomunicaciones, y también con los estudios acerca de las industrias petroquímica y química en general, y con las empresas de celulosa. Hubo continuidad y un despliegue de nuevas actividades. El nuevo impulso cubrió la más amplia gama de los sectores económicos, intensificando la investigación y la capacitación a través de nuevos institutos y organismos (Institutos Forestal, de Fomento Pesquero, de Investigaciones Geológicas, de Recursos Naturales, de Capacitación Técnica).

/La revitalización

La revitalización de la actividad de la CORFO se orientó a completar los eslabones de algunos sectores industriales con nuevas inversiones básicas: ampliación del sector siderúrgico y las industrias electrónica, de celulosa y de piezas y partes automáticas. Del mismo modo, se buscó enfrentar los problemas más agudos del desarrollo agropecuario debido a su déficit de infraestructura básica. Surgieron así los programas de desarrollo frutícola y vitivinícola, que significaron un nuevo contingente de plantas y frigoríficos, y los programas de desarrollo ganadero con su red nacional de mataderos, centrales de faenamiento y laboratorios de diagnóstico. En el sector minero, se utilizó como instrumento las sociedades mixtas con capitales extranjeros y nacionales, tanto públicos como privados, para poner en funcionamiento nuevas explotaciones o reactivar con aportes de capital rubros tecnológicamente obsoletos.

La tasa de inversión de CORFO, como se ve en las cifras siguientes,^{161/} alcanzó de nuevo o superó el nivel de la etapa correspondiente a su origen:

	Inversión geográfica bruta	Inversión fiscal	Inversión de la CORFO
1962	15.4	5.1	1.8
1963	17.1	5.3	1.9
1964	16.6	5.0	2.2
1965	15.9	6.5	2.5
1966	15.1	6.8	2.7
1967	14.5	5.6	2.7
1968	15.1	5.9	2.7
1969	15.0	5.6	2.5
1970	15.1	5.4	2.1

Sin embargo, la reactivación del papel de la CORFO en los diversos sectores productivos se acompañó de una tasa alta de inversión fiscal en políticas sociales y en el desarrollo de obras de infraestructura. El acceso a recursos financieros internos y externos permitió al Estado suplir la tendencia

^{161/} Muñoz, op. cit., p. 4, apéndice.

a disminuir la inversión privada en el período. Esta perspectiva es la que mejor expresa los dos planos antes mencionados: el desarrollo del sector y las diferentes percepciones sociales a su respecto. El marco de la acción estatal empresaria se amplió de manera considerable, tanto en sectores como en empresas de producción e institutos de promoción. Más aún la tendencia de su función crediticia mostró cambios importantes, ya que las garantías solidarias otorgadas por la CORFO para la importación de bienes de capital mostraron un aumento de las instituciones del sector público como beneficiarias.^{162/}

En cambio, las percepciones sociales y la dinámica de las fuerzas políticas tendieron a orientarse a la creación de proyectos de la futura sociedad, con vistas a la elección de 1970. Sin embargo, las decisiones de finales de los años sesenta acerca de los regímenes de protección a las actividades económicas y las diferentes posiciones de los grupos ante el proceso inflacionista necesariamente incluyeron entre las áreas políticas conflictivas al sector de empresas estatales. El Consejo de la CORFO perdió el carácter predominantemente deliberativo de antaño y se transformó en un organismo más bien de coordinación intragubernamental, fuese porque la derogación de la ley de las consejerías políticas significó la ausencia de representantes de la oposición política, o porque los representantes gremiales prefirieron concentrar su actividad en sus organizaciones específicas.

Al aproximarse la elección del año 1970 el sindicalismo representado en la Central Unica de Trabajadores se ligaba más estrechamente a los partidos de la izquierda del espectro. A su vez, la estrategia de las organizaciones empresariales implicó una importante mutación histórica, al considerar que la actividad privada entraba en crisis debido a los controles estatales de la

^{162/} No se dispuso de una serie anual de datos. En 1967 la composición del monto por sectores, según el Balance de Actividades de la CORFO 1966-1967, fue:

	<u>Porcentajes</u>
Sector público	54.24
Sector privado	45.76
Total	100.00

/economía. El

economía. El movimiento empresario se unificó y planteó cada vez con mayor insistencia un programa político para contener el llamado "estatismo"^{163/} La conciencia crítica de los intelectuales, por su parte, juzgaba como "neocapitalista" la función empresaria del Estado pues, a su juicio, favorecía en su conjunto a la industria privada. Otros intelectuales, más próximos a la coalición de izquierda que triunfó en 1970, expresaron dos críticas globales a la función del Estado empresario: la debilidad para impedir la extranjerización de las industrias nacionales, y la creciente concentración de la propiedad de las empresas privadas que se producía al margen de la acción gubernamental.^{164/}

Por otra parte, en la propia coalición gobernante elegida en 1964, hubo una constante confrontación interna que mostró las divergentes percepciones acerca del alcance que debía tener el área estatal de la economía. Ella tuvo lugar, al comienzo de esa administración, en el Comité Económico, sin mayores repercusiones externas. Sin embargo, "la vía no capitalista de desarrollo" llegó a ser más tarde el programa público de un sector del partido gubernamental, lo que probablemente acrecentó las percepciones de amenaza de la Confederación de la Producción ante sus planteamientos de ampliar el sector estatal y de imponer condiciones más exigentes a la empresa privada. De igual modo, contribuyó a legitimar las demandas de la izquierda del espectro de abordar nuevas áreas de estatización en su futuro programa gubernamental. Y de ahí quizás procedió el acuerdo acerca de la creación posterior de nuevas empresas estatales, como la Empresa Nacional del Carbón (ENACAR) y la Sociedad Química de Chile (SOQUIMICH), así como la conciencia nacional de que el cobre debía ser completamente nacionalizado y que su producción debía estar a cargo de una empresa estatal (Corporación del Cobre).

^{163/} David Cusack, The politics of Chilean private enterprise under Christian Democracy, tesis de doctorado, Universidad de Denver, 1970.

^{164/} Los dos trabajos más citados para tratar de probar la concentración y la extranjerización de la industria privada, a comienzos de los años setenta fueron: Garretón y Cisternas, Algunas características del proceso de toma de decisiones en la Gran Empresa: la dinámica de la concentración, Servicio de Cooperación Técnica, ODEPLAN, mayo de 1970; y Gabriel Gasic B., Concentración, entrelazamientos y desnacionalización en la industria manufacturera, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, 1971.

El sistema de regulaciones del sector de empresas estatales llegó durante los años sesenta a una complejidad creciente, aunque su coherencia global pueda ser más cuestionable, especialmente en materia de inversión. La tendencia secular, acrecentada por la Alianza para el Progreso, consistía en ligar las empresas directamente con las fuentes de financiamiento, lo que otorgaba a estas últimas gran autonomía para sus proyectos de inversión. Al diversificarse y ampliarse las fuentes de crédito, las empresas del Estado las utilizaron sin coordinación y control adecuados.^{165/} Otro problema surgió con los acuerdos con empresas multinacionales para contar con la tecnología necesaria para las plantas industriales de las nuevas áreas abiertas a la gestión de la empresa estatal.^{166/}

El control presupuestario se hizo más rígido, al tenor de los objetivos antinflacionistas y los conceptos de coordinación del sector público de las administraciones Alessandri y Frei. Las negociaciones entre las empresas y la Oficina de Presupuesto gubernamental fueron permanentes, y a través de instrumentos como la Cuenta Unica Fiscal se limitó al uso de los excedentes anuales de las empresas con superávit.

De manera general se puede anotar que las regulaciones del sector operaron por vía intragubernamental, sin que por lo general trascendieran a los medios de información pública. Contribuyó a este sistema más cerrado la circunstancia de que no hubo en la época ningún planteamiento de reforma de las relaciones sociales dentro de las empresas. Los intentos de participación en los consejos de las empresas estatales no fueron importantes ni alcanzaron a cubrir un sector completo de empresas. (En la empresa de aeronavegación, LAN-Chile, excepcionalmente se puso en práctica una modalidad de participación en las decisiones de la empresa.)

De ahí que se haya distinguido entre las percepciones acerca del sector estatal y su área específica de confrontación de intereses y regulaciones gubernamentales. Al examinar las Actas del Consejo de la Corporación de

^{165/} Se cita el caso de los Ferrocarriles del Estado como un ejemplo típico de proyectos realizados con premura para obtener financiamiento.

^{166/} Las condiciones del contrato entre la Dow Chemical y la Petroquímica Chilena fueron materia de controversia pública.

Fomento - como ya se ha señalado - se puede comprobar el cambio de tónica en relación con antiguas etapas. En los años sesenta, especialmente después de la derogación de las consejerías parlamentarias, el Consejo de la CORFO adquirió cada vez más el carácter de un órgano de coordinación introgubernamental, en el cual la gravitación de los funcionarios resultó sin contrapeso. Por ello sus votaciones unánimes o casi unánimes a lo más reflejaban las distintas perspectivas funcionales de los ejecutivos del sector público.^{167/}

La división en períodos para fines de análisis podría obstaculizar la percepción del fenómeno social acumulativo al cual estaba ligado el sector de empresas estatales a fines de los años sesenta: el "dirigismo" como cultura social, y la indeterminación de los límites entre los servicios y las empresas públicas, como técnica para resolver las cuestiones sociales. El dirigismo, según Sartori, es la tendencia a dirigir la sociedad sin un plan preconcebido y concertado.^{168/} De esta manera, el Estado y la sociedad civil están comunicados por canales que los unen, pero que no los conducen al mismo objetivo. De ahí la imagen de "controles burocráticos" por doquier o la idea peyorativa de "estatismo", con el sesgo ideológico de ser una forma de socialismo. Sin embargo, el "dirigismo" entendido como cultura social normativa puede o no, ser controlador de la vida social más espontánea y creativa, y ser más o menos "estatista", sin que ésta última connotación signifique, necesariamente, apropiación o distribución social igualitaria de bienes, servicios o valores.

La indistinción entre empresa estatal y servicio público, que en las teorías económicas y jurídicas pueden diferenciarse con nitidez, en un marco cultural como el referido, y en el cual el tamaño del sector público llegó a ser considerable, fue la fuente de problemas concretos y, lo que llegó a ser decisivo, de posteriores interpretaciones globales acerca de su origen y destino. Aún más, algunas instituciones cumplían funciones propias de los

^{167/} Al discutirse en la sesión 1070, de 28 de mayo de 1970 la creación de la Empresa Electrónica Nacional se rechazó la enmienda del representante de la Oficina Nacional de Planificación de asignarse como sede la ciudad de Arica. El Gerente de CORFO argumentó en contra de la iniciativa descentralizadora de ODEPLAN que el Gobierno no practica la descentralización en sus organismos de administración central.

^{168/} Giovanni Sartori, Aspectos de la democracia, Editorial Limusa-Wiley, S.A., México, 1965, la. ed.

servicios y de las empresas. Por de pronto, la propia CORFO, el centro conductor más importante de empresas estatales, era también la agencia de regulación de institutos y servicios de promoción, investigación y desarrollo en diversos sectores de la economía. Algunas empresas, como la Empresa de Comercio Agrícola y la Empresa Nacional de Minería, permanentemente debían asumir funciones de fomento y de asistencia a grupos de agricultores o de mineros en circunstancias de crisis en sus actividades. Otro tanto sucedía con las funciones crediticias asignadas a empresas sectoriales, y las propias empresas privadas que atendían servicios de utilidad pública habían llegado a programas conjuntos con el sector público (electricidad y teléfonos).

El tamaño del sector estatal al finalizar el decenio de 1960 era un reflejo institucional de los procesos de ahorro e inversión. En efecto, cada vez más el ahorro y la inversión estatales eran componentes importantes del ahorro interno y de la inversión geográfica bruta: en el año 1969, alcanzaban respectivamente a alrededor del 40% y del 75%.^{169/} Un estudio de la Revista de la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, con datos de diciembre de 1969, indicaba que un 36.6% del capital de las propias sociedades anónimas era estatal.^{170/}

La cultura social, el tamaño material y los padrones de institucionalización constituían el marco de lo que se ha llamado el dirigismo. Sin embargo, la propia naturaleza ambigua de éste facilitaba las interpretaciones críticas que postulaban superarlos con proyectos políticos de reorganización global. Con esto no se quiere sugerir que las mutaciones de los años setenta en el sector de empresas estatales hayan sido la determinación mecánica de los procesos sucesivos y contrarios, sino sólo explicar el escenario anterior.

^{169/} Ver ODEPLAN, Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno, 1960-1970. Soc. Impre. Camilo Henríquez, Ltda., Santiago de Chile, 1971.

^{170/} Revista de la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas, y Bolsas de Comercio, N° 19, Santiago de Chile, diciembre de 1970.

2. La mutación sociopolítica de 1970-1973: la formación del área de propiedad social

La proximidad histórica de esta etapa obliga a la parsimonia en los juicios y análisis. Las referencias que aquí se hagan estarán centradas en los procesos en torno a la configuración del sector de empresas estatales. La expresión "área de propiedad social", acuñada por la coalición gobernante desde 1970, se refería al proceso de estatización de un sector de las empresas privadas, definido como estratégico en su proyecto político. De ahí que en la primera exploración deba registrarse la evaluación que hizo la nueva administración del antiguo sector estatal en relación con las empresas privadas. Se han recogido dichos criterios de interpretación de un documento emitido en esa época por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) 171/ que reflejaba lo ya señalado en un capítulo anterior, acerca del papel de las empresas estatales en el proyecto socialista.172/

El concepto explícito para evaluar la relación entre los sectores estatal y privado lo constituía la noción de dominación. Así, se estimaba que "el área estatal no fue nunca dominante en las respectivas áreas de actividad". Se exceptuaban de la interpretación global ciertas ramas del desarrollo de infraestructura y servicios en las cuales las empresas públicas tuvieron papel hegemónico, y se ponía de manifiesto el menguado papel del sector estatal en la producción industrial, en el que su participación nunca superó el 15% respecto de la producción total. Con respecto al funcionamiento general de la economía se juzgaba que "el conjunto de empresas del área social y mixta al igual que la organización estatal en su conjunto, funcionaron como islas autárquicas cuya gestión aumentaba o disminuía según las exigencias del sector privado, único eje dinámico y líder de la economía".173/

171/ ODEPLAN, Planes operativos de las empresas del área social y mixta, Serie II, Planes anuales, mimeo, Santiago de Chile, julio de 1971, pp. 25 y 26.

172/ Véase en el capítulo II del presente documento la sección dedicada a "Socialismo y empresas del Estado".

173/ ODEPLAN, op. cit., pp. 8 y 9.

/Era entonces

Era entonces evidente la existencia de una concepción política que recogía el Programa Básico de Gobierno para definir el sector o área estratégica de la economía, o si se prefiere, los criterios por los cuales algunas actividades económicas debían tener hegemonía estatal. Se trataba, por lo demás, de un objetivo explícito: "Y cuando se plantea, junto a la definición de este papel del área de propiedad social, el problema de las relaciones entre las tres áreas de producción, lo que se está planteando es el propósito de sustituir, a partir del área de propiedad social, la estructura predominantemente capitalista por el predominio de relaciones socialistas de producción; de establecer dentro de la propiedad social principios de organización y dirección socialistas, y de conducir la economía de modo tal que esa área de propiedad social vaya teniendo un carácter dominante, y someta por lo tanto al área privada y al área mixta a las condiciones de funcionamiento que puedan determinarse desde esa misma área de propiedad social".^{174/}

El proceso mismo de estatización fue menos lineal que su definición previa. Por de pronto, los mecanismos y procedimientos estuvieron sujetos a controversia desde su inicio. Los límites del universo de actividades del sector de empresas estatales se fueron configurando y modificando al tenor del conflicto social mismo y del poder relativo de los antagonistas. Lo que debe destacarse fue la situación central que ocupó el área estatal en medio de la controversia y confrontación de las múltiples áreas políticas del período.^{175/} La multiplicidad de criterios en las expropiaciones reales

^{174/} Pedro Vuskovic, La problemática económica en el caso chileno en transición al socialismo y experiencia chilena, CESO-CEREN, Prensa Latinoamericana S.A., Santiago de Chile, 1972, pp. 102 y 103.

^{175/} La formación del área a través de las variaciones de coyunturas y modalidades del conflicto da lugar a un análisis independiente por su extensión e importancia. Para ilustrar los asertos anteriores se mencionarán algunos indicadores de los cambios en relación al número de unidades, los sectores de actividad económica, y los mecanismos y procedimientos utilizados.

a) Número de unidades incorporadas. El ritmo de incorporación varió fundamentalmente en diferentes coyunturas. De igual modo, la incidencia económica de las unidades estatizadas. Por vía de ejemplo, según ODEPLAN, desde noviembre de 1970 a junio de 1971 se habían estatizado: cuatro empresas mineras en la minería del hierro y el carbón; cuatro empresas en la gran minería del cobre; 14 en el sector industrial; dos en energía; una en comunicaciones; dos en transportes; 17 bancos (incorporados o en proceso de incorporación a través de la compra de acciones) y 13 empresas (intervenidas o requisadas);

/no desmiente

no desmiente la existencia de un principio rector en el programa previo de la Unidad Popular: "Reemplazar la actual estructura económica terminando con el poder del capital monopolista nacional y extranjero". Efectivamente, dicho criterio fue reiterado en varias ocasiones durante el proceso; y en el proyecto de ley gubernamental del 14 de julio de 1972, se enumeraron las 91 empresas afectadas por tal principio de regulación. Sin embargo, como lo acreditan las propias fuentes gubernamentales de la época, las excepciones fueron tan numerosas que modificaron la regla. Cabe, sin embargo, mencionar una importante excepción a los innumerables conflictos acerca del área estatal de la economía: el consenso producido acerca de la reforma constitucional (Ley N° 17 450, del 16 de julio de 1971) para nacionalizar la gran minería del cobre.^{176/}

175/ (Cont.) b) Criterios de especificación de los sectores de actividad económica sujetos a estatización. Dentro del proceso, no sólo el equipo gubernamental cambió sus criterios, también lo hicieron de algún modo los opositores. En este orden también hay modificaciones en diversas coyunturas. A vía de ejemplo, en la discusión del Proyecto de Reforma Constitucional en lo relativo a la determinación de las tres áreas de la economía hubo cambios significativos. (Boletín N° 25 770, 2° Informe de la Comisión de Constitución acerca del proyecto.)

c) Los mecanismos y procedimientos de incorporación de unidades productivas al área estatal fueron diversos y también las coyunturas mostraron modificaciones en el empleo de diversos instrumentos. Por de pronto, se utilizó la reforma constitucional y la ley en algunos casos; la compraventa por negociación directa en otros casos; la intervención y la requisición en diversas coyunturas; la compra de acciones en forma permanente, y la emisión de debentures para determinadas empresas. (Véase Acta del Consejo de la CORFO, sesión 1198, del 9 de agosto de 1972.)

176/ Las empresas nacionalizadas fueron cinco: La Compañía de Cobre de Chuquicamata S.A., la Compañía de Cobre El Salvador S.A., la Compañía Minera Exótica S.A., la Sociedad Minera El Teniente S.A., y la Compañía Minera Andina S.A. La Corporación del Cobre era, en nombre del Estado chileno, parte de aquellas cinco empresas mixtas, teniendo de contraparte a las sociedades norteamericanas Chile Exploration Co., Andes Copper Mining Co., Chile Copper Co., Braden Copper Co., y Cerro Corporation, respectivamente. (Las tres primeras son subsidiarias de la Compañía Norteamericana The Anaconda Company, y la Braden Copper Co. lo es de la firma Kennecott Copper Corporation.)

/La cuestión

La cuestión central acerca del proceso de construcción de un área estatal residió en la dificultad de coordinar los objetivos políticos de transición al socialismo, entre los cuales el Área de Propiedad Social era parte fundamental, con los necesarios ajustes de instrumentos y políticas anuales, en un marco de movilización acrecentada y de discusión abierta. Para los fines políticos, el Área de Propiedad Social era el campo de transición del capitalismo de Estado al socialismo. A su vez, las políticas económicas obligaban, especialmente a medida que dicha área aumentaba de tamaño, a definir una matriz de gestión que conciliara centralización y descentralización operativas para determinar los regímenes de precios y tarifas, las metas de producción, los sistemas de remuneraciones, los proyectos de inversión, la compatibilización de recursos financieros y el nivel de empleo y de recursos humanos, tanto de cada unidad empresarial como de las diversas ramas sectoriales estatizadas. En principio no era una tarea sencilla. Con mayor razón no lo fue en un proceso de movilización, en el cual los opositores extremaban sus críticas y la propia coalición gobernante carecía de un grado suficiente de unidad de planes y de articulación política y burocrática. No tiene sentido en este trabajo evaluar las líneas de conflicto que generaron en el seno de la propia coalición las diferentes políticas económicas que se pusieron en práctica. Ellas afectaron en diversa forma a algunos aspectos del funcionamiento del sector, relacionados con el empleo, el nivel de remuneración y el nivel de producción, especialmente.

Estas breves referencias a la etapa 1970-1973 tienen como único propósito mostrar un cambio fundamental en el universo de empresas estatales a raíz de una mutación política general de significación. Además, son imprescindibles para comprender la configuración de la siguiente etapa política con un principio rector de signo diferente para el área estatal de empresas.

3. El proceso de privatización del sector de empresas estatales (1974 en adelante)

La profunda crisis política de septiembre de 1973 afectó decisivamente al sector de empresas estatales. En los primeros meses del nuevo gobierno se dictó un conjunto de normas que configuraron un régimen provisorio para ellas. El Decreto Ley N° 98, del 26 de octubre de 1973, pocos días después del cambio de gobierno, dictaminó en su artículo 1° "Decláranse en reorganización todos los Servicios de Administración Pública, organismos o instituciones fiscales, semifiscales o autónomos, empresas, sociedades e instituciones del Estado, centralizadas o descentralizadas, municipalidades, sociedades o instituciones municipales y, en general, de la Administración del Estado, tanto central como descentralizada, y de aquellas empresas, sociedades y entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, participación o representación". La magnitud del cambio operado se reflejó aún más en el marco de facultades concedidas a las autoridades recién emergentes: "mediante decretos leyes se podrá crear, fijar plantas, ampliar, reducir y suprimir servicios, organismos, cargos y empleos, como asimismo trasladar a los funcionarios de acuerdo con las necesidades de las instituciones de que trata este decreto ley".^{177/}

El régimen más definitivo para el sector de empresas estatales fue expresado a través de la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, del 11 de marzo de 1974, que adoptó como concepción rectora de la actividad económica el llamado principio de subsidiariedad, entendiéndolo por ello "el derecho a la libre iniciativa en el campo económico". Al respecto la declaración agregó: "La posibilidad de que los particulares puedan emprender actividades productivas, aparte de constituir un derecho que el Estado no puede ni debe eliminar conforme a los principios expuestos, es además el único camino que permite un verdadero desarrollo de la economía. La

^{177/} Para ilustrar el grado de la mutación operada debe recordarse que directamente ligados con los regímenes normativos de las empresas estatales se dictaron antes del Decreto Ley N° 98, los Decretos Leyes N°s. 12, 21, 40, 46, 56, 57, 64, 65, 73, 83, 88, 89 y 94.

centralización excluyente de toda actividad económica por el Estado, no sólo conduce a una sociedad estatista que termina por negar prácticamente la libertad personal, sino que además prescinde de la capacidad creadora de los particulares en el terreno empresarial, cuyo reemplazo por el burócrata perjudica el surgimiento de nuevas fuentes de producción y de trabajo".

En su mensaje al país de septiembre de 1974, el Jefe de Estado fue aún más explícito: "La economía social del mercado, que está en los términos planteados, implica que es fundamentalmente en el mecanismo del mercado donde se contestan y resuelven las principales interrogantes de la actividad económica: qué, cuánto, cómo, cuándo y para quién producir". Para dicha concepción el Estado asume un papel de árbitro regulador y orientador "con objetivos que apunten a dar una igualdad de oportunidades, ayudar a los más necesitados, así como propender a una distribución justa de la carga tributaria como de los ingresos, dar al sistema la justicia social necesaria para armonizarla con la eficiencia o, en otras palabras, para compatibilizar la no siempre identidad entre los fines de los individuos con los del grupo". El mercado regula los precios y existe amplia competencia entre los productores nacionales y extranjeros para satisfacer la demanda de los consumidores tanto nacionales como extranjeros para lo cual los aranceles y tributos deben ser uniformes. A los efectos de conocer cuál es el sector reservado a la empresa estatal se registra el principio guía de dicha exposición "El Estado interviene directamente en el proceso productivo, incluida la comercialización, sólo en aquellas áreas o sectores de la economía que son estratégicos, desde el punto de vista de la Seguridad Nacional".

En la práctica se iniciaron dos procesos simultáneos: la descentralización de las regulaciones económicas generales (regímenes de precios, cambio y aranceles), y la privatización de las empresas estatales. Con arreglo a la privatización de empresas se devolvieron a sus antiguos propietarios las unidades requisadas e intervenidas con posterioridad al 29 de junio de 1973, y antes de esa fecha, pero cuya intervención o requisición fue rechazada por la Contraloría General de la República. Esta circunstancia se registra como un indicador del influjo de las mutaciones y percepciones políticas sobre la configuración del sector de empresas estatales en el caso chileno.

/El plan

El plan económico de abril de 1975 significó adoptar cabalmente las concepciones anteriormente referidas e implementar las regulaciones de una "economía social de mercado". En el primer semestre de 1975 se intensificó el proceso de privatización, empleándose como instrumento la licitación de empresas, sobre las siguientes bases:

- El monto de los derechos o acciones que poseía la CORFO en las diferentes empresas.
- El mínimo que se exigía como pago al contado. El saldo diferido no excedía, en general, de cuatro años y estaba sujeto a reajustes e intereses.
- Las acciones que garantizaban la seriedad de la oferta y el cumplimiento de los saldos de precio.
- La Corporación se reservaba el derecho de aceptar la oferta que estimase más conveniente para los intereses del país, o a rechazarlas todas, sin expresión de causa a los licitantes.
- La Corporación también se reservaba la facultad de negociar las ofertas directamente con los proponentes, con el fin de mejorar las condiciones.

Las características del régimen político adoptado excluyeron de los mecanismos decisorios las fases de discusión abierta que se daban en los Consejos de CORFO de épocas pasadas, por lo que cuesta apreciar en todos sus pasos concretos el proceso de privatización. Ha habido información esporádica sobre este proceso, además de exposiciones generales de las autoridades acerca del sentido de la nueva estrategia económica y de las concepciones prevalecientes en torno a la función estatal. Con todo, es difícil evaluar en los diferentes casos la gravitación del invocado concepto de seguridad nacional para delimitar al sector productivo estatal.^{178/}

El proceso de privatización se desarrolló fundamentalmente durante los años 1975 y 1976. A fines de 1975 eran 17 las empresas ubicadas en forma definitiva dentro del sector productivo estatal en torno a la CORFO: Compañía

^{178/} Una excepción fue el D.L. N° 1136, del 16 de diciembre de 1975, que dispuso la integración del Consejo de la Compañía de Petróleos de Chile (COPEC), por representantes de las FF.AA. La comercialización del petróleo fue definida como estratégica.

/Chilena de

Chilena de Electricidad S.A. (CHILECTRA); Compañía de Acero del Pacífico S.A. (CAP); Compañía de Teléfonos de Coyhaique S.A. y la Compañía de Teléfonos de Valdivia afiliadas a la Compañía de Teléfonos de Chile S.A. (CTC); la Empresa Nacional del Carbón (ENACAR); las Empresas Eléctricas de la Frontera S.A. (FORNTEL) y Austral S.A. (SAESA), filiales de la Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA); la Empresa Nacional de Computación e Informática Ltda. (ECOM); la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP); la Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. (ENTEL); la Industria Azucarera Nacional S.A. (IANSA); la Petroquímica Chilena S.A. (PQC); la Petroquímica Dow S.A.; la Sociedad Agrícola CORFO Ltda. (SACOR) y la Sociedad Química y Minera de Chile S.A. (SOQUIMICH). Con respecto a las filiales de la Compañía de Acero del Pacífico (CAP) se determinó que la Empresa Manganeso Atacama S.A. se mantendría definitivamente en dicho estatuto.^{179/}

En mayo de 1976, según el informe económico del diario El Mercurio,^{180/} del total de 494 empresas estatales que existían al 11 de septiembre de 1973, se habían entregado al sector privado 251 de las 259 intervenidas, requisadas y expropiadas, quedando sólo ocho empresas a cargo de un delegado gubernamental. A su vez, de las 253 que al 11 de septiembre de 1973 eran de propiedad de la Corporación de Fomento, el Estado se reservó 20 y se adjudicaron o negociaron 118, mientras 21 se hallaban en trámite de adjudicación, 17 en liquidación y restaban aún 59 por licitar.

En el informe económico del diario El Mercurio de septiembre de 1977 se informó de estudios acerca de las futuras modalidades que adoptaría la administración de empresas estatales: "Se estudian varias alternativas que apuntan a mejorar la eficiencia en la gestión y entre ellas, se piensa en la creación de un organismo especializado. Dicho organismo se encargaría de la conducción superior y el control de todas las denominadas empresas tradicionales del Estado y de algunos servicios públicos".^{181/}

^{179/} Véase Centro de Investigaciones Socioeconómicas (CISEC), Estudios sectoriales de la coyuntura chilena, Serie C, segundo semestre de 1975, mimeo, enero de 1976, Santiago de Chile (Anexo sobre el sector industrial "Situación de las Empresas CORFO a diciembre de 1975").

^{180/} Diario El Mercurio, "Informe Económico", mayo de 1976.

^{181/} El Mercurio, "Informe Económico", septiembre de 1977.

Finalmente, en relación con la actual reglamentación del sector de empresas estatales es necesario referirse a los planes previstos en el largo plazo.^{182/} Los principios más generales acerca del papel de las empresas se han expresado del modo siguiente:

"La función del Estado es fundamentalmente la de planificar y establecer las reglas del juego por las cuales debe regirse la acción de todos los sectores de la actividad nacional. En este sentido las empresas públicas deben someterse a las mismas normas y condiciones que las privadas, estableciéndose una clara separación entre la labor normativa del Estado y su labor de gestión en el caso de estas empresas.

"Asimismo, las empresas públicas no se manejarán sectorialmente sino a través de una corporación de empresas, que tendrá especialmente en cuenta para su dirección los criterios de eficiencia y rentabilidad financiera de las mismas".

En síntesis, de conformidad con los principios anteriores, la Estrategia Nacional de Desarrollo vigente hoy en Chile define como sigue el papel de las empresas estatales en los diversos sectores productivos y de servicios: en la minería, el Estado no invertirá nuevos recursos en nuevas explotaciones mineras. Con "respecto a los yacimientos actualmente en explotación que se ha decidido mantener en poder de empresas del Estado, las inversiones que en ellos se efectúen, así como el financiamiento de éstas, deberán tener una clara justificación desde el punto de vista económico y social". En el sector industrial, las "empresas industriales serán de propiedad y administración privada. No obstante, en los casos que así se determine, el Estado, ya sea en forma permanente o transitoria, podrá tener la propiedad y/o administración de empresas industriales que operarán en el Mercado bajo el status jurídico de sociedades anónimas". Y en el área de transporte, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) señala que la "presencia del Estado en el sector, en su calidad de empresario, se justifica sólo en casos de excepción. Por ello se reserva la propiedad, control y conducción de sólo las siguientes empresas: una empresa ferroviaria, una empresa aérea, una empresa naviera, una empresa portuaria, y ferrocarril metropolitano".

^{182/} Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social. Políticas de largo plazo, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, septiembre de 1977. pp. 18, 110, 111, 119 y 133.

V. EL APARATO GUBERNAMENTAL, LA SOCIEDAD CIVIL Y LAS EMPRESAS DEL ESTADO

1. Empresas estatales y sociedad civil

Como se ha visto en párrafos anteriores, existe una variada gama de actitudes respecto de la empresa pública. Se le defiende o ataca de manera global desde perspectivas explícitamente ideológicas, en nombre de la ciencia económica o en función de determinada estrategia de desarrollo.

Independientemente de las posiciones generales que se han reseñado, el examen de los hechos tiende a demostrar que, cualquiera sean sus virtudes o defectos, normalmente toda empresa estatal encuentra apoyo en algún sector social o grupo de interés. Asimismo, son raros los casos de empresas públicas legitimadas hasta el punto de no tener detractores. En lo que a Chile respecta, la ENDESA y la Empresa de Comercio Agrícola (ECA) parecen representar situaciones límites, de respaldo generalizado la primera, y de cuestionamiento persistente y a fondo, la segunda.

Sin perjuicio de una indagación más concreta en lo específico, se intentará en primer término explorar, aunque sea muy superficialmente, el comportamiento de los grupos organizados de la sociedad civil frente a las empresas estatales que, de hecho, existen en un momento dado.

Es indudable que la coyuntura histórica tiene, a este respecto, una gravitación decisiva. El estilo de compromiso y de compensación recíproca que marca las relaciones entre Estado y empresa privada en un régimen de economía mixta inscrita en un Estado de compromiso como el que caracterizó a Chile durante la mayor parte de su historia, se transforma en confrontación aguda y sin concesiones en un período de hipermovilización social y política marcado por un intento de transformación revolucionaria. Del mismo modo, las posiciones tienden a ser categóricas y sin matices cuando en reemplazo del Estado de compromiso surge un régimen autoritario que inclina el balance de poder en favor de algún modelo determinado. En tal situación, la lógica del conflicto puede conducir no sólo a que se descarte la alternativa más contrapuesta al esquema favorecido, sino que tampoco se transija en fórmulas intermedias.

/El planteamiento

El planteamiento del área dominante de propiedad social tiende, como se señaló antes, a generar un proceso acumulativo cuyas características propias van tomando forma, paso a paso, en el desarrollo del conflicto social y político. Es éste el que define en cada instante qué empresas pasan a manos del Estado y cuáles permanecen en poder de sus dueños o accionistas.

Cuando un poder político autoritario da pleno apoyo a las posiciones privatistas más radicales, la nómina de empresas estatales que al cabo de cierto período de aplicación del modelo conservan su calidad de tales refleja, por una parte, la legitimidad o aceptación general de que ellas gozan en cuanto empresas públicas. Por otra, corresponde, como es natural, a la producción de bienes o servicios de los que no se puede prescindir, pero que tienen un carácter intrínseco de "malos negocios" que ningún esfuerzo de racionalización y mayor eficiencia es capaz de superar. En Chile, los ferrocarriles y el carbón parecen responder a este último caso, en tanto que la ENAP, y por cierto, la ENDESA son ejemplos del primero.

En una economía mixta, la realidad es más ambivalente. El análisis del caso chileno muestra que la empresa privada y los sectores políticos que la apoyan combinan la defensa global de la libre iniciativa particular y consiguiente denuncia del estatismo, con planteamientos y presiones tendientes a lograr una mayor participación en las decisiones que tienen relación con las empresas públicas, y con el franco estímulo y apoyo a determinadas empresas estatales en diversas áreas productivas. Particular significación, en este contexto, suelen tener negociaciones en que la aceptación de una iniciativa estatal de tipo empresario es condicionada a una resolución política favorable en otro campo. Al respecto, ha sido señalada en el caso chileno la presunta relación entre la creación de la CORFO y la postergación indefinida de iniciativas que pretendían impulsar la sindicalización campesina.

En Chile durante el período de mayor impulso a la industrialización y en los inicios del proceso de legitimación de la planificación sectorial y global como instrumento de la política pública, las organizaciones empresariales hicieron reiterados requerimientos tendientes a reforzar

/su influencia

su influencia en la determinación de las políticas empresariales del Estado. Así, la Sociedad Nacional de Agricultura no sólo exhibió el Plan de Desarrollo Agrícola y de Transporte elaborado hacia 1954 como un ejemplo de un armónico esfuerzo conjunto entre el Estado y la empresa privada, sino que hizo presente "que dicho plan una vez aprobado debe constituir la única política agraria del país por un plazo de muchos años".183/

Por su parte, el Presidente de la Corporación de la Madera propuso "que en los Consejos de CORFO y del Banco del Estado se encuentre un genuino representante de las actividades forestales y madereras, designado por el Presidente de la República de una terna propuesta por la Corporación de la Madera".184/ Del mismo modo, la Convención de la Madera, celebrada hacia fines de 1952 solicitó la "representación directa de los productores medianos y pequeños en el directorio de todas las instituciones públicas vinculadas a este rubro".185/

Más tajante fue la propuesta de la industria metalúrgica que expresaba que "el Consejo de CORFO deberá reestructurarse en tal forma que en él tengan predominio las actividades particulares y quede al margen toda influencia política".186/ En el marco del debate respectivo, esta última observación debe entenderse referida al gobierno, como máxima expresión de lo político.

Análogas fueron las conclusiones de una convención industrial al insistir en la "representación de la industria en los organismos estatales que tengan relación con producción y comercio. Deben hacerse proposiciones unipersonales al gobierno por parte de la Confederación de la Producción y del Comercio en casos de tipo general, y por la Sociedad de Fomento Fabril, Sociedad Nacional de Agricultura, Sociedad Nacional de Minería y Cámara de Comercio, cuando se trate de entidades sectoriales".187/

183/ Panorama Económico, N° 119, abril de 1955.

184/ Panorama Económico, N° 91, diciembre de 1953.

185/ Panorama Económico, N° 69, diciembre de 1952.

186/ Panorama Económico, N° 67, noviembre de 1952, Convención de Talca, organizada por ASIMET.

187/ Panorama Económico, N° 80, julio de 1953.

La Cámara Central de Comercio, a su vez, propuso la creación de una empresa estatal de administración de puertos (a la sazón un servicio fiscal), cuyo consejo estaría integrado por seis funcionarios públicos, incluido el Ministro de Hacienda que lo presidiría, y por igual número de representantes de los usuarios nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las organizaciones empresariales.^{188/}

En secciones anteriores se ha hecho referencia a posiciones análogas del empresariado brasileño, pero que difieren de las señaladas en que sus reivindicaciones, más que a participar en las decisiones de empresas estatales específicas, parecían orientarse a tener una mayor representación en los órganos decisores de la política económica a nivel nacional, como, por ejemplo, el consejo monetario y la comisión interministerial de precios. En relación con este punto, se ha hecho notar respecto a los hombres de empresa chilenos "su escasa participación directa, al estilo del empresariado europeo, en el diseño de los grandes trazos de la política económica. En un conglomerado, en suma, que presiona desde afuera del establecimiento político o por los intersticios que le abren sus partidos y sus ligazones con el sistema financiero o contactos personales".^{189/}

La aspiración a participar como socio minoritario en los consejos de las entidades estatales anotada en Chile parece reflejar más bien la pretensión de tener la posibilidad concreta de negociar en el seno de cada empresa pública, esquema sustentado, además, por el balance de poder entre las diferentes fuerzas sociales existente en esa época al interior del Estado. Esto último parece corresponder, también, a la conducta y apreciable peso relativo de los representantes privados en el Consejo de la CORFO. En todo caso, no cabe sino concluir que, en congruencia con el sistema y estilo político imperantes, los planteamientos que aquí se han transcrito a vía de ejemplo corresponden a un modelo de concertación que, sólo a partir de fines de los años sesenta, se transforma progresivamente en un esquema de confrontación.

^{188/} Panorama Económico, N° 124, de junio de 1955.

^{189/} Panorama Económico, N° 244, mayo de 1969.

En contraste con la activa participación empresarial en este debate, las organizaciones de trabajadores han estado en gran medida ausentes de la discusión. Sus posiciones tienden a ser favorables a la empresa pública en razón de su percepción ideológica, que incluye un evidente elemento de hostilidad respecto del lucro, y de su permanente confrontación reivindicativa con el sector empresarial. Por lo demás, el comportamiento de los sindicatos de las empresas públicas no ha sido, en general, diferente al que ha caracterizado al resto de los trabajadores organizados. En todo caso, esta cuestión requiere un análisis más específico que la breve referencia que aquí se hace al respecto.

Desde otro punto de vista, las observaciones anteriores y, en general, las diversas referencias hechas en este trabajo a la Corporación de Fomento de Chile ilustran el modo y fuerza diferentes con que diversos grupos sociales acceden a decisiones acerca de las empresas públicas.

En efecto, el Consejo de la CORFO significó, desde su fundación, la existencia de un mecanismo de participación de los representantes de la industria, la agricultura, la minería y el comercio y, al menos durante ciertos períodos, de un representante de las organizaciones sindicales. La disparidad numérica entre unos y otros (4 a 1) y su diferente continuidad relativa marcan la diferencia en el acceso a las decisiones entre el sector patronal y el sindical.

Por otra parte, el sistema aplicado podría denominarse de consulta legal institucionalizada, pues el Consejo de la CORFO, como el de cualquier empresa tenedora (holding) o empresa pública, ha tenido una amplia mayoría de representantes gubernamentales. Los personeros de intereses sectoriales no pueden, pues, imponer decisiones en un consejo de este tipo, salvo cuando la representación oficial se divide, lo que ocurre sólo ocasionalmente, a menos que sea tan débil la estructura del Estado que no pueda imponer una conducta razonablemente homogénea a los funcionarios que lo representan en un organismo determinado.

Lo anterior no significa, en modo alguno, que los puntos de vista planteados por los diversos sectores en el seno de tales consejos no puedan tener una gravitación decisiva en las decisiones reales, lo que depende del peso o poder social y político de la organización empresarial o sindical

/respectiva, y

respectiva, y de la naturaleza y forma de expresión y canalización de sus recursos de poder. Así, al menos en la experiencia chilena, el sindicalismo ha actuado habitualmente más en el plano reivindicativo, sin perjuicio del uso instrumental permanente de una retórica ideológica y de intermitentes acciones políticas, especialmente en las organizaciones sindicales de carácter nacional. Por su parte, las entidades empresariales han mantenido siempre sus posiciones formales en el terreno estrictamente gremial, en tanto que sus estructuras nacionales de coordinación parecen haber tenido una participación política más permanente. Estas procuraron durante mucho tiempo conciliar la defensa de la libre empresa y el antiestatismo ideológico con el apego a diversos mecanismos de protección fiscal.

Las élites políticas chilenas parecen haber ajustado su conducta ante las empresas públicas a la situación predominante en el ámbito político nacional. Mientras subsisten los trazos esenciales del Estado de compromiso, combinan una posición ideológica que evoluciona y se radicaliza a medida que aumenta la intensidad del conflicto social, con una actitud pragmática frente a los hechos y casos concretos. Factores de coyuntura (por ejemplo el dividendo político como "premio" por críticas a la ECA) y relaciones de clientela (la promoción de una planta de la IANSA en determinada región del país, para aumentar el empleo y beneficiar a los agricultores de la zona) parecen haber desempeñado un papel importante en este sentido. La mutación de las posiciones ideológicas al tenor de las cambiantes características del proceso social se refleja claramente en la afirmación siguiente del candidato presidencial de la izquierda para las elecciones de 1958: "El movimiento que postula mi candidatura ofrece una clara garantía a la empresa privada, que constituye la célula viva de nuestro proceso de crecimiento económico".190/

La situación de empresas públicas específicas ha quedado determinada, más a menudo, por la naturaleza de sus relaciones con sus clientes o usuarios y por circunstancias propias de la operación de la empresa, que por los factores macropolíticos antes analizados. Ya se ha señalado el

190/ "Declaraciones de don Salvador Allende G.", Panorama Económico, 1958.

apoyo generalizado y permanente otorgado a la ENDESA. Su reputación de ser eficiente y altamente tecnificada ha contribuido, sin duda, a ello. Cabría, señalar, sin embargo, que la CAP, que no parece irle en zaga en tales merecimientos, ha tenido una existencia mucho menos plácida y ha debido enfrentar con alguna frecuencia críticas de fondo e intentos de privatización.

Hay otros factores que han influido en lo ocurrido en uno u otro caso. Como se indicó anteriormente, la demanda de electricidad ha crecido aceleradamente, a lo que ha contribuido la inmensa mayoría de la población. De ahí, también, la atomización de los usuarios de la electricidad en cuanto tales, fenómeno que se ha repetido también en los distribuidores, empresas regionales aisladas enfrentadas a un sistema nacional interconectado. En suma, la ENDESA no ha debido enfrentar a grupos de interés organizados, y es proveedor de un servicio respecto del cual hay percepción unánime de que su oferta debe aumentar en la mayor medida posible. Por último, ha tenido normalmente superávit financieros de operación.

En cambio, la CAP se ha enfrentado a la industria metalúrgica, que le brindó gran apoyo inicial porque necesitaba acero. Sin embargo, tratándose de un sector organizado y homogéneo, no tardó en manifestar su deseo de tener un poder efectivo en el manejo de una entidad que lo proveía de su insumo más vital. Además, como es natural, en la medida en que mejoraba la situación de balanza de pagos, ese sector pensaba en la posibilidad de obtener acero a menor precio en el exterior; o bien, al amparo de la protección arancelaria, pretendía compartir las utilidades provenientes de la explotación del hierro y de la producción de acero. Similar parece haber sido la experiencia del sector estatal siderúrgico en Brasil, cuyo intento de mantener precios altos para el acero con el objeto de mejorar su situación financiera y capacidad de expansión se encontró con la oposición conjunta de la burocracia estatal stricto sensu y del sector industrial consumidor de acero, imponiéndose finalmente el criterio de esta coalición.^{191/}

^{191/} Coutinho y Reichstuhl, op. cit.

Por su parte, la ENAP, empresa también reputada como eficiente y que actúa en un área que todos los sectores perciben como de importancia estratégica vital, no ha visto cuestionada su legitimidad en cuanto empresa estatal. Los consumidores finales del petróleo están también atomizados y con ellos no ha tenido dificultad alguna. En cambio, la distribución de petróleo se concentra en manos de tres compañías distribuidoras celosas de mantener la exclusividad en ese campo. Sectores proclives a una mayor estatización, han planteado la conveniencia de que sea la ENAP la que se apropie de las utilidades de la operación técnicamente simple y financieramente lucrativa de la comercialización petrolera. El poder de los distribuidores, sin embargo, ha sido suficiente para evitar la ampliación de las actividades de la ENAP a ese campo, evitándose así el conflicto. Es probable que la mantención del statu quo en esta materia haya contribuido a legitimar a la ENAP como empresa estatal.

Los Ferrocarriles del Estado constituyen un servicio que se considera esencial y que nadie desea privatizar, pero cuyo permanente y elevado déficit ha dado origen a una actitud abiertamente crítica de todos los sectores, que no es producto de la acción de ningún grupo de interés. Sólo la eliminación o, al menos, la reducción drástica del déficit podría restituirle una imagen positiva, como la que tuvo en la época en que fue símbolo del esfuerzo pionero del Estado chileno. Es interesante comprobar en cambio una actitud contrastante frente a la Línea Aérea Nacional (LAN), cuyo déficit, aunque muy inferior en términos absolutos, también ha sido permanente y ha representado un porcentaje significativo de sus gastos de operación. Se trata, sin embargo, de un servicio "moderno", cuyo prestigio va en ascenso y que es presencia de un país pequeño y geográficamente aislado en las grandes capitales del mundo. La Empresa de Transportes Colectivos del Estado (ETC), en cambio, ha vivido una situación similar a la de los ferrocarriles, y seguramente habría sido ya eliminada si la confrontara un grupo suficientemente fuerte y organizado (que no es el caso de los empresarios privados de la locomoción colectiva) y si no fuera por el hecho de que el sector privado no la considera una actividad "segura", dada la tradición de una fuerte presión social y política en favor del subsidio a los usuarios de este servicio.

2. Inserción formal de las empresas estatales en el sector público

Desde el momento que el Estado es el "dueño" de sus empresas, éstas, necesariamente, deben tener una ubicación formal en el aparato gubernamental y quedar regidas por un conjunto de normas que determinen de manera precisa las consecuencias que, para cada una de ellas, tiene el hecho de ser estatal.

Las fórmulas puestas en práctica en esta materia difieren sensiblemente de un país a otro, y experimentan en cada uno de ellos cambios de distinta índole a lo largo del tiempo. Además, las soluciones adoptadas no son nunca enteramente homogéneas y varían de acuerdo a diversas peculiaridades de las empresas.

En primer término, cabría señalar que, pese a la terminología más o menos uniforme de empresa pública que se emplea para abarcar a un determinado universo de entidades de muy variadas funciones y características, las hay que tienen una relación más estrecha con el conjunto de actividades del sector público, en tanto que otras están claramente en una posición más alejada o marginal respecto de la administración estatal. Desde otro ángulo, esta diferenciación se expresa en que hay empresas estatales que son consideradas como un tipo especial de servicio público, en contraste con otras a las que se atribuye, en mayor medida, caracteres propios de lo que comúnmente se considera una empresa. Además, las finalidades productivas de las empresas a menudo se transforman o yuxtaponen con otras funciones asignadas a la institución desde sus inicios, o como resultado de hechos posteriores. Así, hay empresas públicas que deben simultáneamente ejercer funciones de fomento, control, asistencia técnica, planificación sectorial y otras.

En todo caso, la primera de las interpretaciones antes señaladas se aplica, en particular, a las empresas que operan en servicios de utilidad pública como transporte y comunicaciones, en tanto que a la segunda pertenecen, desde luego, las empresas estatales productores de bienes y en general, las que tienen relación más directa con el desarrollo de la infraestructura industrial o de áreas industriales propiamente tales. Asimismo, se procura normalmente establecer una relación del primer tipo cuando la empresa está vinculada a la ejecución de políticas gubernativas de corto plazo

/y delicada

y delicada naturaleza política, caso del que la ECA y, en menor medida, la ETC son ejemplos claros en el caso chileno. Menos categórica parece ser la opción más usual en lo que respecta a empresas a las que se atribuye fundamentalmente un objetivo social, como una industria farmacéutica, una corporación de desarrollo regional o una empresa de servicio técnico agrícola orientada a atender, de preferencia, a campesinos propietarios y pequeños agricultores.

Las observaciones precedentes pueden contribuir a explicar, al menos parcialmente, los distintos modos de inserción formal de las empresas estatales en el aparato gubernamental. En efecto, si el aspecto servicio público prevalece sobre las consideraciones propiamente empresariales, se tiende a adscribir la empresa al ministerio sectorial responsable de la función correspondiente. Las empresas de transporte son un ejemplo claro de esta aseveración. En su calidad de instrumento de política antinflacionaria y de abastecimiento, la ECA responde también a ese criterio.

Este tipo de empresa no configura un "sector de empresas públicas" con identidad y características propias. Está formado por un conjunto de entes que se diferencian de otros similares en que no tienen status de empresa, en el grado de autonomía que poseen y en el uso, en grado variable, de criterios y modalidades comerciales en su operación.

Por el contrario, las empresas públicas en mayor medida reconocidas como tales no dependen, por lo general, de los ministerios sectoriales. Las soluciones en boga son variadas y cambiantes. En Italia se ha creado un ministerio especial, denominado de la participación estatal, al que responde un conjunto de grandes conglomerados como ENI e IRI, que son "holding de holding", o sea, constituyen la cúspide de una pirámide en cuyos niveles restantes se ubican holdings con un campo de acción más reducido y empresas individuales. Brasil, por su parte, parece estar evolucionando progresivamente hacia una estructura en que los grandes conglomerados como Petrobras, Vale do Rio Doce y Electrobras tienen una gravitación creciente. Sin embargo, existen muchas otras fórmulas de dependencia en el plano federal, estadual y municipal. La acción gubernativa brasileña estaría orientada a resolver los posibles conflictos entre la burocracia pública y el cuerpo gerencial estatal por medio de la creación de órganos centralizadores

/controlados en

controlados en la cúpula de la administración del Estado.^{192/} Petrobras por su parte, es una empresa que goza de gran autonomía, pero existe también un organismo rector que es el Consejo Nacional de Petróleo.^{193/}

En Chile ha sido la Corporación de Fomento una aproximación parcial al concepto de holding, aunque en verdad ha desempeñado el papel de organismo promotor y organizador de empresas estatales y mixtas, más que de organismo rector que les impone orientación general y política concretas. La relación ha sido de tipo bilateral entre cada empresa y la CORFO, correspondiendo a ésta cooperar en el financiamiento externo de las inversiones de las filiales y actuar de intermediario y vocero de las empresas en el proceso anual de discusión presupuestaria en el Ministerio de Hacienda.

La gran acumulación de empresas en el área de propiedad social chilena llevó a crear durante el período 1970-1973 organismos de tipo holding sectorial, denominados Comités Sectoriales, de los que alcanzaron a constituirse 14, todos ellos en el área industrial, y cuya responsabilidad se extendió a un total aproximado de 360 empresas a mediados de 1973.^{194/} Estos Comités estaban dotados de facultades muy amplias que incluían la de crear nuevas empresas.^{195/}

Las actuales autoridades del sector económico en Chile han planteado su intención de centralizar el manejo de todas las empresas estatales que en definitiva se mantengan como tales, hecho al que ya se aludió anteriormente y que resulta del todo concordante con la doctrina general prevaleciente en materia económica.

Otra variable que es determinante en la forma de inserción de las empresas públicas en el aparato del Estado es el carácter unitario o federal del país, y la existencia o no en escala significativa de empresas municipales. Hay también diferencias importantes en el grado relativo de centralización administrativa y predominio metropolitano entre diferentes países de estructura unitaria.

^{192/} Coutinho y Reichstuhl, op. cit. (referencia al sector eléctrico).

^{193/} Ibid.

^{194/} Ver. R. Zahler, op. cit., pp. 13 y 14.

^{195/} Acta del Consejo de la Corporación de Fomento, del 15 de marzo de 1972.

En Brasil es considerable el número de empresas públicas de propiedad y tuición estadual o municipal. Colombia es un país unitario en que es menor el peso relativo de la capital que en Chile. En este país, en que la gran mayoría de las decisiones de todo tipo se toman en Santiago, es extremadamente difícil aplicar una política de desconcentración de empresas públicas. En efecto, para que ello fuera posible sería necesario trasladar a las regiones un vasto conjunto de instituciones y procesos que no sólo afectan a la estructura gubernamental sino al conjunto de la sociedad.

En situaciones de mayor concentración administrativa y alta gravitación de la metrópoli, tiende a existir una relación más estrecha entre las empresas públicas y el resto del aparato estatal, en tanto que se asocia una mayor dispersión de esas empresas a casos más descentralizados y de estructura federal.

Las diversas opciones comentadas responden, en definitiva, a formas distintas de resolver las tensiones inherentes a toda empresa estatal, definidas por la existencia de los polos autonomía-dependencia y coordinación-individualidad, problema al que se hará referencia más adelante.

3. La conducta de las empresas estatales frente al aparato gubernamental

Puede afirmarse que cualquiera que sea su grado de identificación con el Estado o su compromiso político con los objetivos y programa de un gobierno determinado, las empresas estatales comparten la aspiración básica de maximizar su autonomía. De manera más precisa, esto significa que pretenden lograr el dominio más amplio posible del medio en que les corresponde actuar y que constituye su entorno operativo. Un estudio reciente recalca, al respecto, que las empresas estatales suelen exhibir pautas de comportamiento relativamente uniformes. La expansión y tecnificación de su producción, el desarrollo exitoso de los programas de la empresa tal como ella misma los define, la extensión y difusión de sus propios paradigmas y la liberación de controles financieros administrativos y contables son algunas de tales conductas comunes.^{196/}

^{196/} Ver Horario Boneo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): "Las empresas estatales en América Latina".

En la raíz de este fenómeno parece estar "lo que se ha llamado la vocación oligárquica de las organizaciones burocráticas. En efecto, se comprueba en ellas una marcada propensión a crecer y descubrir la necesidad de aumentar su autoridad y de asumir nuevas funciones, las que luego disputan con fuerza y persistencia a otras entidades... Se genera a la vez, en cada organismo, una suerte de mentalidad propia que resulta determinante en la orientación de sus actividades y en su interpretación de las funciones que se le encomiendan".197/

Si se añade a esta presión por obtener autonomía, la limitada capacidad de cualquier organización de cúpula de coordinar más que un número limitado de organizaciones complejas - observación que es por cierto plenamente aplicable al Estado -, se comprende que las relaciones reales entre empresas estatales y aparato gubernamental son a menudo más rituales que de integración efectiva.198/ Dicho de otra manera, suele ser inexacta la hipótesis formulada en un excelente documento, ya citado, en el sentido de que "el sector público por definición se ajusta a las directivas del gobierno".199/

Las observaciones anteriores contribuyen también a explicar la relativa debilidad que aún se observa en América Latina en las relaciones de las empresas públicas entre sí. Hay acuerdo general en que "el potencial de las grandes empresas públicas que de por sí es importante, se acrecentaría sustancialmente de establecerse normas y mecanismos para la sincronización de las decisiones ... los distintos pactos y modalidades del proceso examinado corresponden de cerca a lo ocurrido en algunos países centrales con la emergencia de los conglomerados".200/

Se han hecho esfuerzos y logrado avances en esta dirección. Sin embargo, hay que tener presente que la vocación oligárquica antes citada es una fuerza que se opone al proceso propuesto. Además, en el caso de la empresa privada el conglomerado es el producto lógico de la conducta racional de un grupo económico que por vía de la propiedad controla ciertas empresas a

197/ A. Solari, et.al., op. cit., p. 63.

198/ Ver Horacio Boneo, CLAD, op. cit.

199/ Naciones Unidas (CEPAL), Boletín económico de América Latina 1971, op. cit.

200/ Ibid.

las que desea sacar un máximo provecho conjunto. Los empresarios públicos, en cambio, no son propietarios de sus empresas y pueden tener objetivos divergentes, en tanto que el propietario - el Estado - es un ente abstracto. Es decir, el conglomerado no es una solución natural como esquema de integración de empresas públicas (lo que no significa que no sea racional). Por último, a ningún ejecutivo de empresa estatal le "conviene" el control recíproco. Los que acumulan excedentes financieros temen ser despojados de ellos para financiar a los deficitarios. Estos, a su vez, prefieren negociar bilateralmente subsidios anuales en lugar de verse sometidos a la presión y control de otros, directamente interesados en que el déficit sea eliminado.

Si se examina la relación entre empresas estatales y entidades específicas de la administración pública se comprueba la existencia de situaciones diversas. Así, por ejemplo, se ha señalado que el ministerio italiano de la participación antes mencionado es, en el hecho, el vocero y abogado de las empresas públicas frente al resto del gobierno central.^{201/} Análogo ha sido el papel desempeñado por la CORFO ante el Ministerio de Hacienda o el Banco Central en Chile. El "socio" predilecto de las empresas estatales más tecnificadas que realizan permanentemente inversiones de gran magnitud es la respectiva agencia nacional de planificación. Estas entidades son habitualmente responsables de la elaboración de los planes de inversión pública. Obviamente, en el caso chileno, por ejemplo, la ODEPLAN no tenía ninguna posibilidad de rectificar o discutir seriamente los programas de empresas como la ENDESA, la ENAP o la CAP, que cuentan con grandes y complejos departamentos de estudio, planificación y proyectos. En consecuencia, la ODEPLAN suele cumplir la función de agregar con su "timbre" un nuevo factor de legitimidad a dichos programas, los que luego defiende ante las autoridades financieras y el Presidente de la República.

^{201/} Ver J. Sheahan, op. cit.

4. Factores que determinan el grado de autonomía de una empresa estatal

Se intentará resumir, a continuación, un conjunto de factores que son "recursos de poder" para toda empresa pública que disponga de ellos en cierto grado, y que no pueden ignorarse en esfuerzos tendientes a lograr una mayor coherencia orgánica en la labor del Estado.

La enumeración que sigue no parte del supuesto de que la mayor o menor autonomía real de una empresa pública sea per se un factor positivo o adverso, pues ese es un problema que debe analizarse cuidadosamente para cada situación particular. Sólo podría afirmarse de manera genérica que se excluyen los polos extremos de autonomía total, caso en que la empresa prácticamente deja de estar bajo control estatal, o de ausencia de toda capacidad decisoria, situación en la que deja de ser empresa.

a) Características propias de la empresa: su tamaño, la naturaleza más o menos estratégica de su campo de acción (por ejemplo, petróleo) y la naturaleza y tendencia de la demanda de su producción. Si ésta es masiva, abarca a ampliar sectores de la sociedad y tiende a ser creciente, aumenta el poder de negociación de la empresa frente al gobierno y el resto de la sociedad. La dimensión de la empresa medida en número de sus trabajadores, volumen y valor de ventas, y posición de fuerza en el mercado es, asimismo, un factor de tal significación que, por ejemplo, hizo decir a un alto funcionario francés, a propósito de la conveniencia de que el gobierno arbitrara un conflicto entre EDF y PECHINES (empresa privada de aluminio), que "un Ministro no se enfrenta a tales colosos".202/

b) La posesión exclusiva o dominante de un conocimiento técnico de alta complejidad que impide a terceros oponer argumentos válidos a los planteamientos de la empresa. Este es uno de los recursos de poder de mayor peso en la época actual. Su uso, con carácter de verdad absoluta, permite plantear prioridades respecto de las cuales sus proponentes no admiten discusión, todo lo cual ha producido una crisis en los procesos de decisión que procuran fijar prioridades sociales de alcance nacional.

202/ J. Sheahan, op. cit.

c) La elaboración y uso de información es otro factor de poder de creciente importancia dada la tecnificación espectacular que han ido alcanzando los modernos sistemas informativos. El uso de información no sólo da ventaja a quien la elabora, por su mejor comprensión y capacidad de manejo de la misma, sino que en su gestación hay un sesgo que favorece a la empresa. Es ésta la que, en general, selecciona los insumos para la información, y los valora y procesa de determinada manera.

d) El grado de profesionalización de la empresa, que añade a los factores anteriores el prestigio de la profesión dominante. Es el caso de las empresas controladas por ingenieros como, en Chile, la ENDESA, la ENAP, la CAP y otras similares. Fue la situación de los ferrocarriles mientras logró captar a una fracción de los profesionales más talentosos y de mayor ambición, posición que comenzó a debilitarse progresivamente a medida que los egresados más brillantes de las escuelas de ingeniería se fueron transfiriendo a actividades modernas líderes (telecomunicaciones, electrónica, la industria en general, la ENDESA, la ENAP, etc.). Su falta de profesionalización es también fuente de debilidad en los casos tantas veces citados de la ECA y la ETCE.

e) La magnitud y continuidad de su inversión; cuanto mayor y más estable sea ésta, mayor es también el poder de la empresa. En efecto, en tal caso influye significativamente en el nivel de la inversión pública, y se transforma en generador de empleo, consumidor de insumos diversos y dinamizador de otras actividades, como la construcción.

f) El grado de autonomía financiera alcanzado. Al respecto, se ha afirmado que en Brasil el énfasis en la rentabilidad de la empresa estatal como "regla de oro" de su operación ha contribuido al crecimiento del sector de empresas públicas,^{203/} que se expande y diversifica sus actividades en procura de una rentabilidad mayor y más estable. "El capitalismo de Estado necesita crecer para mantener su eficiencia" (casos de PETROBRAS y Vale do Rio Doce).^{204/} Se ha sostenido, además, que de este modo se estimula la adopción de tecnología compleja que hace uso intensivo de capital, lo que,

^{203/} W. Bauer, et.al., On State Capitalism in Brazil. Some New Issues and Questions, Technical Papers series Nº 1, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin, 1977.

^{204/} F. Rezende, IPEA, op. cit.

amén de tener otras consecuencias, constituye una nueva fuente de poder y de satisfacción para la empresa.205/

g) Las características de la relación de la empresa estatal con su medio, incluidos en él tanto la sociedad civil como otras entidades gubernamentales. Su autonomía respecto del gobierno será mayor en la medida en que hayan cooptado o establecido relaciones de clientela con grupos organizados o instituciones poderosas, y si existen sectores significativos para los cuales la empresa representa una actividad trascendente. Esto puede ocurrir, por ejemplo, con iniciativas regionales que son consideradas un baluarte contra el centralismo metropolitano.

h) Las relaciones o apoyos exteriores, característicos de ciertos tipos de empresa estatal. Se trata del conjunto de vínculos que las ligan a las fuentes de crédito, tecnología y asistencia técnica de los países de mayor desarrollo y a los organismos internacionales. Estas relaciones normalmente perduran más allá de los períodos gubernativos, ya que reflejan una situación más estructural del país en su relación con las naciones industriales. Estos vínculos nacen a veces con la empresa misma, en virtud de déficit internos en materia de tecnología, capacidad de gestión o capital existentes en el momento de su creación. En otros casos, son el resultado del status o influencia adquiridos con posterioridad. La relación de la ENDESA con el Banco Mundial y el permanente apoyo de este organismo a aquélla es un conocido ejemplo en el caso chileno. En otro párrafo de este documento se resalta la importancia de capacidad de gestión americana hecha deliberadamente por la CAP, lo que contribuyó desde un comienzo a darle prestigio y apoyo financiero externo. Del mismo modo, la más reciente experiencia de la Empresa del Metro en Santiago, ofreció un ejemplo de estrecha colaboración con empresas y bancos franceses desde el origen del proyecto, con la consiguiente influencia en la organización misma de la empresa. Es indudable que situaciones como las señaladas contribuyen a acrecentar la independencia de una empresa pública con respecto al aparato gubernamental. Sería de interés, además, estudiar si tales hechos generan cambios significativos en el comportamiento y la eficiencia administrativa y financiera de las empresas correspondiente.

205/ Ibid.

i) La personalidad, prestigio técnico y apoyo político de sus máximos ejecutivos. Es conocido el papel que desempeñó Enrico Mattei en el desarrollo de la ENI en Italia. Cuanto más débiles o burocráticas son las relaciones formales gobierno central - empresa estatal, mayor es el peso de la influencia personal. Son muchas las anécdotas de la gravitación que en el crecimiento de algunas empresas ha tenido el acceso directo de su máxima autoridad al Presidente de la República. Suele ser ésta la forma más eficaz de compensar la influencia preponderante del ministro de hacienda, que suele ser el mayor elemento limitante de la autonomía de cualquier entidad pública. Cabría añadir que, por la naturaleza de su cargo y funciones, los ejecutivos de empresas públicas tienden a permanecer en sus cargos por períodos más prolongados que los ministros que son sus superiores jerárquicos.

5. Instrumentos de que dispone el Estado para la conducción de las empresas públicas

Las observaciones precedentes tienden a destacar los factores que contribuyen a la mayor o menor autonomía real de la empresa pública, con independencia de la voluntad gubernativa, y hacen hincapié más en la heterogeneidad interna del aparato estatal que en el concepto del Estado orgánicamente unitario.

Es indudable, sin embargo, que el Estado dispone de instrumentos que le permiten contrarrestar las tendencias centrífugas de la administración que, estando siempre presentes, adquieren su máxima intensidad en el caso de las empresas estatales.

En primer término, no debe subestimarse el poder que al Ejecutivo le confiere el mero hecho de estar investido de la autoridad propia de la cúpula del sistema político. Hay un derecho de conducción y un factor de imperio que, a menudo, pesa decisivamente en relaciones como las que se han analizado en los párrafos anteriores. Naturalmente, esta facultad es tanto más efectiva cuanto mayor sea el reconocimiento social de la legitimidad del régimen político vigente o, en ausencia de tal requisito, la capacidad coercitiva de que éste dispone.

/En todo

En todo caso, el ejercicio de las funciones gubernativas implica la existencia de una potestad administrativa que se traduce en la dictación de normas de cumplimiento obligatorio. Es efectivo que en buena medida las fórmulas jurídicas que se han ideado para constituir empresas estatales tienen como propósito explícito eximir dichas empresas de las restricciones que limitan la libertad de acción de los servicios públicos. Una empresa pública que tiene el carácter formal de sociedad anónima no responde ante órganos como la controlaría general, pero, debe en todo caso, dar cuenta de su gestión a otro organismo supervisor del tipo de una superintendencia de sociedades anónimas. Nada impide dotar a ésta de atribuciones evaluativas suficientes que sean, a la vez, congruentes con las modalidades de operación propias de una sociedad anónima.

Hay que tener presente, por lo demás, que en el caso de las empresas del Estado el derecho que otorga la propiedad se suma a la potestad administrativa, como base de un conjunto adecuado de normas imperativas.206/

En síntesis, la eliminación de trabas de procedimiento y el uso de controles contables y de legalidad menos estrictos no significa renunciar a la potestad administrativa. Sólo obliga a cambiar su estilo, orientándola hacia los aspectos sustantivos de conducción y evaluación.

Es en virtud de lo anterior que parece razonable la observación de que, si bien es cierto que en las relaciones microsociales y sectoriales suelen ser preponderantes los factores que permiten a ciertas empresas públicas hacer caso omiso de la política oficial, el Estado impone con mayor frecuencia su propio criterio cuando los conflictos o diferencias de criterio son llevados a nivel de debate nacional.207/

La capacidad efectiva de conducción gubernativa de las empresas estatales depende también de la homogeneidad de los equipos técnicos y del liderato político responsable de determinadas áreas de decisión de la

206/ H. Boneo, CLAD, op. cit.

207/ Véase J. Sheahan, op. cit., a propósito del apoyo que la opinión pública francesa otorgó al gobierno en un esfuerzo por reducir el programa de desarrollo de energía nuclear de la poderosa empresa estatal, Electricité de France (EDF).

acción gubernativa. Si este factor se da en proporción relativamente alta se dificultan las acciones de tipo clientelístico y el empleo de "socios" al interior del Estado a que se hizo referencia en un párrafo anterior.

Entre los mecanismos administrativos de mayor significación que utiliza el Estado, ninguno es más efectivo que el manejo presupuestario. No sólo existe un gran número de empresas estatales deficitarias que año a año se ven obligadas a negociar un subsidio para su presupuesto corriente, sino que son pocas las que están en situación de autofinanciar su inversión.

El desarrollo de los grandes holding ya mencionados, es, sin duda, un factor que, planteado desde el punto de vista de la necesidad de conducción centralizada y eficiencia económica de las empresas públicas, contribuye, por el contrario, a su independencia en la medida en que su expansión las hace autosuficientes en lo financiero.

Este factor no tiene en América Latina la misma fuerza que en los países industriales, debido a que las empresas latinoamericanas dependen en buena medida del financiamiento externo para sus adquisiciones de equipo y tecnología, y para ello necesitan el aval o, al menos, el apoyo o autorización del Estado.

La fuerza que a las empresas técnicamente más avanzadas da su dominio del conocimiento especializado pertinente y de la información en que se basa la discusión presupuestaria no siempre se traduce en la "rendición" del Ministerio de Hacienda. A veces produce simplemente la reducción intuitiva o en porcentaje parejo de todas las peticiones, con la consiguiente pérdida de calidad del debate presupuestario, sin ventaja para las empresas públicas afectadas.

Es un hecho que las decisiones presupuestarias se adoptan primordialmente en una perspectiva de corto plazo, y se ven fuertemente influidas por factores coyunturales. Por ello se ha procurado trasladar a las oficinas de planificación el análisis y aprobación de los programas de inversión pública, incluidas las empresas públicas. La dificultad que aquí se enfrenta es la de encontrar mecanismos que den poder real a una entidad que, en general, desempeña funciones de estado mayor y no ocupa un lugar de privilegio en los procesos decisorios.

/La experiencia

La experiencia francesa - la más ambiciosa y elaborada expresión de un intento de planificación indicativa compatible con un régimen político democrático en que se produce el libre juego de las fuerzas sociales - es ilustrativo al respecto. El primer plan señaló la necesidad de expandir la industria automovilística, tarea que la firma estatal Renault cumplió con creces, incluso a un ritmo superior al de sus competidores privados. La relación armónica así establecida con el Commisariat de Plan llegó, sin embargo, a su término, cuando en el segundo plan de postguerra se señaló la conveniencia de reducir el ritmo de expansión de esa industria. La compañía Renault rechazó abiertamente dicha indicación y procedió a continuar con el programa que ella misma se había trazado.^{208/}

También se señaló anteriormente que las oficinas de planificación actúan a menudo como abogados de los programas de inversión de las empresas estatales ante las autoridades financieras. Es indudable que difícilmente pueden ser eficaces en la discusión de programas y proyectos específicos. Sin embargo, su papel puede ser de significación mucho mayor en las grandes decisiones de tipo sectorial y regional. Desde este punto de vista, la organización tipo holding de conglomerados de empresas estatales tiene que estar vinculada a la oficina de planificación si es que ésta ha de desempeñar algún papel en la asignación de los recursos públicos. De lo contrario, será difícil mantener una congruencia mínima en la acción estatal en este campo.

Existen otros mecanismos financieros que puede utilizar el Estado para mantener una razonable capacidad de conducción de sus empresas. Al control del endeudamiento externo ya mencionado, puede añadirse, por ejemplo, arbitrios como la llamada "cuenta única fiscal" implantada en Chile a comienzos del decenio de 1960. Este mecanismo sirvió de hecho para transferir excedentes acumulados por la ENAP (y también algunas cajas de previsión) para su utilización en otros programas de inversión pública, imponiéndose, en definitiva, a la ENAP una reducción de su ritmo de inversión (de carácter transitorio, por cuanto los excedentes transferidos siguieron siendo parte de su patrimonio; la operación tuvo, pues, un carácter de préstamo forzoso).

^{208/} Ver J. Sheahan, op. cit.; también ver L. Nizard, ed. "Planification et Societé", Presses universitaires de Grenoble, 1974.

Por fin, el Estado puede reservarse ciertas decisiones claves que limitan la autonomía de las empresas. En primer lugar le corresponde, en su calidad de dueño del capital, nombrar a los miembros de los directores respectivos. Si esta facultad se hace extensiva a la designación del gerente, aunque sea a proposición del directorio correspondiente, se establece una relación de dependencia que tiende a reducir el libre juego de la vocación oligárquica antes señalada. Estos nombramientos debieran hacerse por un período fijo de duración razonable, y combinarse con algún sistema automático de rotación o renovación parcial. Sería preciso, por otra parte, conciliar tales disposiciones con la necesidad de asegurar la idoneidad técnica de las personas que se designen.

La fijación de precios o tarifas de los bienes o servicios producidos es una facultad que a menudo se reserva el gobierno. Esto puede ser conveniente o necesario en determinados casos y es, ciertamente, un poderoso instrumento de control. Obviamente tiene como contrapartida el riesgo de que por esa vía se otorguen subsidios incompatibles con la política general de gobierno y se distorsionen las reglas del juego financieras que pueden haberse impuesto formalmente a la empresa.

En todo caso, el Estado debe abstenerse de multiplicar las decisiones que, en relación con una empresa determinada, son entregadas a otras autoridades administrativas, pues si así ocurre será difícil lograr una operación medianamente coherente. Cada instancia de ese tipo da oportunidad e instrumentos de acción a las diversas fuerzas y presiones que se hacen presentes dentro del aparato gubernamental. Asimismo, debe evitarse la utilización de normas restrictivas de índole secundaria que no contribuyen a lograr una efectiva conducción gubernamental de la empresa pública, y que, en cambio, burocratizan innecesariamente su operación.

6. Problemas y requisitos internos para el funcionamiento eficaz de una empresa estatal

Hay quienes afirman de manera terminante que una empresa estatal es, por definición, ineficiente. Desde una posición más ecléctica se señala: "las empresas estatales pueden ser más eficientes o más ineficientes que las privadas. Según un estudio empírico de un economista del Fondo Monetario Internacional que incluye 64 empresas públicas en 26 países, las ineficiencias, cuando existen, se deben a los siguientes factores: a) el Estado se ha hecho cargo de industrias en declinación (carbón) o industrias problema; b) la empresa estatal cumple la función de proveer servicios públicos no rentables en forma privada; c) se diseñan erróneas políticas de precios; d) insuficiente control de la empresa estatal, trato preferencial (franquicias, acceso al crédito, etc.) o reglas del juego no definidas".209/

Por otra parte, en contraste con la generalizada percepción negativa existente con respecto a las empresas públicas, otro estudio empírico reciente que incluye a países desarrollados y semidesarrollados concluye que "las empresas estatales son importantes en los sectores donde existen monopolios naturales ... en las áreas de la economía en que existen fuertes economías externas o deseconomías externas ... y en las áreas estratégicas que comprometen el poder y la soberanía del Estado o la independencia del sistema político".210/

En suma, las empresas estatales no sólo existen sino que desempeñan roles de gran significación tanto en los países desarrollados de occidente como en las naciones del tercer mundo. Procede, entonces tratar de resumir los factores que más influyen en el desempeño satisfactorio de la empresa pública.

209/ A. Foxley y J.P. Arellano, El tamaño y el papel del Estado, Apuntes CIEPLAN Nº 2, agosto de 1977 (citando a Gantt y Duto, IFM Staff Papers, vol. XV, 1968).

210/ Ibid, citando a F. Prior "Public Ownership; some quantitative dimensions", en W. Shepherd (ed.), op. cit.

a) Definición de objetivos y factores políticos

Ninguna organización compleja puede cumplir simultáneamente más que un número limitado de objetivos. Asimismo, no hay factor más negativo para el desempeño eficaz de una institución que la tentativa de hacer coexistir finalidades que no tienen entre sí relaciones claras de congruencia, o que son francamente contradictorias.

La aplicación de estos principios generales al caso particular de las empresas estatales implica que es preciso definir respecto de cada una de ellas si se les encomienda prioritariamente asegurar cierta rentabilidad y generar excedentes que puedan ser posteriormente invertidos, o si sus finalidades han de ser esencialmente de naturaleza social, escapando por tanto a la evaluación financiera propia del sector privado de la economía.

Si la empresa pública tiene principalmente objetivos de carácter social, es imprescindible definirlos con claridad y precisión y tratar, dentro de lo posible, de cuantificar el costo material y financiero del cumplimiento de tales propósitos. Como lo han señalado autores de todas las tendencias, la no cuantificación de beneficios y costos conduce a una situación en que determinados objetivos sociales parecen justificarse sin consideración alguna del costo ni del hecho de que siempre existe un uso potencial optativo de los recursos. De ahí al subsidio irresponsable no hay sino un paso. El conocido informe "Nora", evacuado a petición del gobierno francés, insiste en que los "precios deben reflejar la verdad" y que cualquier función social que se le encomiende a la empresa debe ser financiada por un subsidio específico calculado en función de la tarea por realizar.^{211/}

Contrariamente a lo que suele sostenerse, eso no es siempre posible, por falta de antecedentes o por la inevitable subjetividad que caracteriza la valoración de diversos factores de beneficio o costo social.^{212/} Ese hecho

^{211/} Véase J. Sheahan, op. cit.

^{212/} El proceso nacional de modernización también implica opciones de infraestructura básica difíciles de evaluar de acuerdo al criterio de rentabilidad. Así, la actual estrategia de desarrollo vigente en Chile consagra como criterio en la estrategia de energía "un grado razonable de independencia energética y sus posibles alternativas y complementos". (El Mercurio, 5 de octubre de 1977, p. 27.)

no justifica, sin embargo, la ausencia de todo procedimiento de evaluación. Es posible, por ejemplo, que la cuantificación parcial que resulta factible, o respecto de la cual haya consenso suficiente, sea complementada con juicios ilustrados de personas representativas por su idoneidad técnica o por ser voceros autorizados de las fuerzas sociales y políticas afectadas por la materia en debate (versión modificada del método Delfos).

En todo caso, es ilusorio y contraproducente pretender el cumplimiento simultáneo de objetivos sin relación entre sí, o francamente contradictorios. En particular, resulta incongruente someter a una empresa a criterios de rentabilidad y, al mismo tiempo, plantearle objetivos sociales que requieren un subsidio sistemático en favor de determinado sector de la población.

La acción estatal se caracteriza además, a menudo, por la tentación de asignar a cada entidad pública el cumplimiento de todos y cada uno de los objetivos principales del proyecto político o programa gubernativo. Ilusión ideológica, presión social y la ambición tanto del dirigente político como del ejecutivo de empresa se suman en la gestación de tan grave error. En particular es difícil - salvo excepciones - exigir a las empresas estatales que contribuyan a un mejoramiento global de la distribución del ingreso o al aumento del empleo. Sin embargo, es necesario tener en cuenta tales factores en relación con decisiones como la elección de determinada tecnología, o el establecimiento de mecanismos que faciliten el acceso de sectores más desfavorecidos de la población a la producción de la empresa.

Por otra parte, aunque la distinción pueda parecer sutil, hay una diferencia apreciable entre el concepto de rentabilidad y el de que es necesario cuidar los costos de cualquier acción dada la escasez global de recursos. Lo primero responde al esquema del lucro como finalidad de una actividad económica, en tanto que el segundo obedece más a un sentido de responsabilidad colectiva. Esta observación puede tener importancia práctica en el campo de las conductas políticas concretas, ya que tales valores y conceptos pasan a ser símbolos y se convierten de hecho en recursos de poder. La empresa estatal opera en un medio en que existen y actúan las diversas fuerzas sociales y políticas, hecho que no cabe ignorar. Lo que importa es que puedan canalizarse y tener expresión en formas e instancias de legitimidad reconocida, y que, al mismo tiempo, permitan la continuidad de

/criterios, objetivos

criterios, objetivos y procedimientos indispensables para el funcionamiento normal de la empresa. Se aplica aquí un razonamiento válido para todo proceso de planificación o toma de decisiones: la participación previa a la decisión debe institucionalizarse y ser congruente con las características generales del sistema político, lo que no significa negar la posibilidad de que sea amplia y abierta. Una vez que fines y medios han quedado definidos, las fuerzas sociales deben quedar al margen de la operación diaria y/o aceptar que la instancia siguiente de participación legítima se ubica en la fase de la evaluación ex post de lo realizado.

Además, el énfasis en la nitidez de los objetivos valoriza la tesis de que el criterio de rentabilidad cero (break-even) no es adecuado como norma orientadora. En efecto, si bien éste limita el posible despilfarro de recursos, no lo elimina, pues permite a la empresa destinar a finalidades no evaluadas, la utilidad eventual.

En lo esencial, la definición de objetivos que se reclama significa, desde el ángulo de la empresa estatal, privilegiar la acumulación de excedente - justificación social de la rentabilidad financiera de un ente público - o el subsidio a algún sector de la comunidad nacional. La prioridad en uno u otro sentido debe, en cada caso, quedar claramente establecida.

Por último, hay que reconocer que en la acción de cualquier empresa pública juegan tanto los objetivos gubernativos, como las presiones de diferentes grupos de la sociedad civil y los intereses propios de la empresa y en particular de sus ejecutivos. No parece posible eliminar este último factor, por lo que resulta más realista procurar explicarlo y buscar su reorientación de manera de conseguir un máximo de congruencia con los propósitos de la política gubernativa.

Reconocer que en toda decisión social juegan factores políticos no debe confundirse con la politización general de las actividades públicas. Por el contrario, las observaciones precedentes se formulan en el entendido que los problemas sociopolíticos reales deben ser explícitamente considerados en las esferas más altas de decisión, pero que debe procurarse eliminarlos en la ejecución de las tareas concretas de la empresa estatal. Es la "pequeña política" la que obstaculiza la acción pública, y es responsabilidad

/colectiva encontrar

colectiva encontrar los mecanismos que permitan combatirla con eficacia. Para conseguirlo se requiere, desde luego, un grado suficiente de consenso colectivo. Sin este requisito previo el problema no radica en la empresa estatal, sino en el carácter conflictivo de la convivencia social.

b) Los ejecutivos de empresas estatales

La observación anterior entronca directamente con el problema de las motivaciones, características e idoneidad de los ejecutivos que asumen la responsabilidad de dirigir empresas públicas concretas. Son ellos los que ejercen influencia principal en la configuración de lo que aquí se ha denominado objetivos internos propios de la empresa, o al menos, desempeñan un papel preponderante de intermediación entre grupos de poder internos y el medio exterior a la empresa. Son ellos, también, los que imponen un sello peculiar a la relación de cada empresa con su medio.

El ejecutivo de empresa pública está marcado por el hecho de que su tarea es dirigir una entidad que combina su carácter público con el hecho de ser empresa. Se ha señalado que las autoridades gubernativas y élites políticas latinoamericanas no han sido, por lo general, socializadas en los valores propios de la función empresarial. La competencia y el lucro, por ejemplo, tienden a no gozar en esos círculos de una adhesión significativa. Los empresarios, aunque detenten una considerable cuota de poder social, no participan habitualmente de manera preponderante en labores directivas de gobierno.

De este modo, la designación de jefaturas en empresas públicas ha recaído en mayor medida en personas cuya experiencia previa es funcionaria o de desempeño de una profesión liberal, que en individuos que exhiban una trayectoria empresarial. Estas personas trasladan a la empresa pública el comportamiento no empresarial propio de su profesión o actividades anteriores.

A los empresarios públicos los "elige 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".^{213/} Cuando provienen del sector público "en general son ajenos a los riesgos

^{213/} Naciones Unidas, CEPAL, Boletín económico de América Latina, op. cit.

de la gestión financiera y aceptan los criterios de evaluación derivados de la adecuación al plan, a la expansión de la empresa, o a la calidad de los bienes y servicios que produce".214/

Por otra parte, "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".215/

Es difícil, por la naturaleza de la función pública, que un empresario privado típico se adapte a las condiciones propias de la labor de un ejecutivo de empresa estatal. Esta reflexión pierde importancia relativa cuando las reglas del juego que rigen la operación de la empresa pública se ciñen estrictamente al criterio de rentabilidad privada. Sin embargo, existe una diferencia fundamental: el ejecutivo usualmente no dispone ni de parte del excedente producido, ni es recompensado con él.

Dicho de otra manera, cualquiera que sea el modelo económico vigente, la motivación del empresario público difiere en aspectos importantes de los incentivos habituales del ejecutivo privado. Esta diferencia se acentúa en la medida en que la empresa es considerada un instrumento activo de la política del Estado, en cuyo caso adquiere mayor significación el compromiso con el interés público.

En este concepto cabe distinguir dos aspectos diferentes. Por una parte, se trata de una solidaridad activa con el proyecto político preva-
leciente, condición que es, naturalmente, un factor al que las autoridades gubernativas que deciden los nombramientos dan un peso considerable. Pero existe también un sentido más genérico de servicio público, de compromiso con los problemas colectivos más que con el interés particular. A este respecto, valdría quizás la pena intentar un análisis más profundo acerca de la compatibilidad entre espíritu de competencia, valoración del lucro y sentido de servicio público.

214/ Ibid.

215/ Ibid.

Estas observaciones demuestran, en todo caso, que la designación de ejecutivos de empresa pública es tarea nada fácil, pues es necesario conciliar los diversos aspectos aquí indicados.

Es natural concluir que resulta altamente probable que, en la medida en que el compromiso político sea débil, el empresario público encuentre sus mayores incentivos en el poder y el prestigio que le pueda brindar la expansión del tamaño de la empresa y su modernización tecnológica.

Esta última actitud prevalece especialmente cuando una empresa se convierte en entidad cautiva de determinada profesión, como ya se señaló en un párrafo anterior. Las motivaciones propias de la profesión llegan, en tal caso, a predominar en todos los niveles y acciones de la empresa. El caso de los ferrocarriles del Estado en Chile ha sido exhaustivamente estudiado desde esta perspectiva.216/

La posición dominante de una profesión implica, normalmente, que los ejecutivos son reclutados de ella y hacen carrera dentro de la empresa. En estas condiciones se desarrolla un espíritu de cuerpo y una gran lealtad a la empresa. Paralelamente, y en nombre de la "eficiencia" y "superior conocimiento" de esa profesión, se reivindica un mayor grado de autonomía y es probable que no sea muy alta la coincidencia entre objetivos del Estado y prioridades de la empresa.

El espectacular desarrollo que ha experimentado la empresa estatal en Brasil en los últimos 15 años, ha dado origen, por primera vez en América Latina, a un análisis que procura mostrar que en ese país se ha ido formando un nuevo grupo o capa social que tiene características propias, un comportamiento homogéneo y una extracción social relativamente similar. Cardoso ha acuñado el término "burguesía de Estado" para referirse a ese sector que, si bien no es propietario privado de medios de producción, desempeña un papel de apoyo social al capital, en una forma en que se hace difusa la distinción entre lo público y lo privado, dado que en ambas esferas se procura maximizar el lucro.217/

216/ Win Crowther, op. cit.

217/ Fernando H. Cardoso, op. cit.

c) Las relaciones con los trabajadores

Desde un punto de vista estrictamente administrativo o de relaciones funcionales, el carácter estatal de una empresa no altera, en su esencia, los problemas propios de su carácter de empresa en que coexisten ejecutivos y trabajadores, con relaciones jerárquicas insertas en determinada estructura.

La diferencia con la empresa privada es de carácter político y radica en que el propietario es el Estado; es decir, aunque de manera abstracta, se entiende que el titular de esa propiedad es la colectividad en su conjunto.

Exceptuando el caso de los países socialistas, cabría preguntarse si esta obvia diferencia conceptual produce una matriz sensiblemente diferente de relaciones laborales entre empresas públicas y privadas.^{218/}

En el caso chileno, un estudio pionero señala que, cronológicamente, las minas de carbón de Lota fueron creadas con mucha antelación a la planta siderúrgica de Huachipato; pero es imposible, al compararlas, no percibir las diferencias entre ellas que son en realidad transformaciones del sistema de producción industrial. Lota está profundamente marcado por el capitalismo familiar; Huachipato, creado por iniciativa del Estado, es dirigido por managers.

Podría, quizás, afirmarse que de una a otra se acentúa lo que Max Weber llama la burocratización. Se produce una sustitución del poder personal de los propietarios y sus representantes por la autoridad impersonal fundada en normas más precisas. En Huachipato la palabra clave es la racionalización; en Lota es el orden.^{219/} (Naturalmente, las características que en este ejemplo poseía la que en el momento del estudio era una empresa privada, podrá en otros ejemplos corresponder a la empresa estatal.)

Por otra parte, de acuerdo al testimonio de algunos ex-ejecutivos, parece haber existido significativas diferencias en el comportamiento sindical entre ambas empresas. Es así como el grado de solidaridad con movimientos huelguísticos de carácter nacional fue apreciable en Lota.

^{218/} Alain Touraine, Jean-Daniel Reymond, Lucien Brams y Torcuato di Tella, Huachipato et Lota. Etude sur la conscience ouvrière dans deux entreprises chiliennes, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1966.

^{219/} Touraine et al., op. cit., pp. 223 y 224.

En cambio, en Huachipato fue más bien débil y en situaciones de conflicto laboral interno, los sindicatos de la empresa tuvieron la tendencia a negociar directamente con la gerencia, al cabo de pocos días de paro. Lo hacían a partir de situaciones iniciales, en materia de remuneración y condiciones generales de empleo, sin duda superiores a las de la mayoría de los trabajadores del país. Las huelgas de Lota, en cambio, eran duras y prolongadas, y malas sus condiciones de trabajo y niveles de salario. Hay coincidencia entre tales diferencias de comportamiento y la distinta productividad de las dos empresas. Esto no significa que las huelgas hayan sido poco frecuentes en la Compañía de Acero del Pacífico. En verdad parecen haberse ajustado al patrón reivindicativo predominante en el país.

Lo anterior conduce a sugerir, al menos en forma preliminar, que el comportamiento sindical de los trabajadores de las empresas estatales puede estar más influido por las peculiaridades sectoriales o individuales de tales empresas (origen, productividad, importancia estratégica) que por su carácter estatal. Es decir, cabría formular la hipótesis de que el conflicto capital-trabajo que se observa en la empresa privada tiende a reaparecer en la empresa estatal sin disminución apreciable de su frecuencia, aunque en un contexto administrativo y político que puede dar como resultado conflictos de diferente modalidad.

En todo caso, se requieren sin duda estudios empíricos cuidadosos para evaluar el efecto del Estado empresario sobre las formas tradicionales de disputa laboral. En efecto, por una parte, cabría suponer que es más fácil manejarlas si los trabajadores se sienten participando en un esfuerzo de interés colectivo. También existen razones para pensar en el efecto contrario, como es la posibilidad de usar la huelga en una empresa pública como instrumento político, o la percepción que pueden tener los trabajadores de que el Estado propietario siempre puede recurrir al presupuesto fiscal o al Banco Central para financiar mayores remuneraciones.

d) "Management" y eficiencia en la empresa pública

Los temas considerados anteriormente tienen variada incidencia en la eficiencia operativa de las empresas estatales. Aquí se intentará tan sólo formular algunas observaciones en torno a la capacidad de gestión en el sentido de "management", que combina eficiencia técnica y financiera con /percepción del

percepción del entorno sociopolítico de manera que se cumplan los objetivos propuestos con un costo mínimo (para la empresa o para la sociedad).

Hay coincidencia general en señalar que la "profesionalización" es condición necesaria para lograr un nivel adecuado de eficiencia. Sin embargo, esto puede no ser suficiente, como parece deducirse del ya mencionado estudio sobre los ferrocarriles chilenos.^{220/} La capacidad técnica de los ingenieros no se tradujo en un adecuado criterio económico, concentrándose en un permanente esfuerzo por renovar y modernizar sus equipos sin atender a problemas emergentes tan serios como la competencia del transporte caminero por camión y bus. La estructura de tarifas y una revisión de rutas y tipos de servicio fueron en un momento problemas vitales que requerían un criterio diferente al de la modernización tecnológica.

El ejemplo que aquí se comenta resulta significativo, porque tampoco basta añadir el criterio del economista a las preferencias propias del ingeniero, o entregar a expertos en finanzas la dirección superior de la empresa. Hay, en efecto, un problema más complejo: en el caso ferroviario las decisiones requieren una comprensión simultánea de problemas técnicos y comerciales en casi todos los niveles operativos.^{221/}

A diferencia de esta característica propia de las operaciones ferroviarias, una empresa como la ENDESA tiene un solo problema comercial de importancia, el de la fijación de tarifas, decisión que corresponde a la dirección central. En lo demás, tienden a prevalecer los problemas técnicos de ingeniería, por lo que la eficiencia técnica es un criterio apropiado. El caso de la IANSA, que no tiene más problema comercial que el de fijar anualmente el precio de compra de la remolacha, es similar al de la ENDESA.

Estos ejemplos sugieren que el conocimiento técnico propio del concepto de management, implica no sólo una adecuada formación técnica, económica y administrativa, sino un aprendizaje que sólo puede realizarse en la empresa misma, haciendo carrera en ella desde los niveles inferiores.

^{220/} Véase W. Crowther, op. cit.

^{221/} Los autores agradecen a los señores Robert Brown e Ignacio Echavarría, de la División de Transportes de la CEPAL, sus valiosas sugerencias y observaciones en relación con este tema.

Una empresa chilena cuya eficiencia ha sido ampliamente reconocida es la CAP, que al iniciar sus actividades contrató a no menos de 150 estadounidenses con experiencia en la industria siderúrgica, los cuales transfirieron a sus colegas nacionales su dominio de los factores más importantes que se debe considerar en la gestión de una empresa productora de acero. La CAP aplicó, además, una sistemática política de promoción de su propio personal a los cargos superiores de la empresa.222/

Desde otro punto de vista, la profesionalización es una condición mínima para cualquier empresa pública de cierta magnitud. Cuando ello no ocurre, tiende a producirse una pérdida de status de la empresa, y un proceso acumulativo de deterioro de la calidad del personal y del nivel de sus remuneraciones reales. Un fenómeno de este tipo puede culminar en una seria desmoralización y pérdida de disciplina, lo que parece, en alguna época, haber ocurrido en la ETCE, registrándose elevado ausentismo de los funcionarios, inadecuada mantención del equipo y otros problemas similares.223/

Por lo demás, hay que tener presente que un aumento de remuneraciones reales no produce normalmente, en el corto plazo, un efecto positivo apreciable en la eficiencia de una empresa estatal, por cuanto los funcionarios siguen siendo los mismos y es sabido que es lenta la rotación de personal en el sector público, dado el principio de estabilidad que habitualmente (y con razón) rige el empleo público.

Condiciones básicas para el logro de un nivel satisfactorio de eficiencia son también la existencia de reglas del juego simples, fáciles de comprender y de cumplir, y el establecimiento de sistemas de premio y castigo. Estos deben ser aplicables no sólo a los funcionarios de nivel inferior, sino poner en juego, incluso, la permanencia en su cargo del máximo ejecutivo de la entidad, cuyo comportamiento debe ser medido en función de ciertos criterios y/o resultados previamente especificados. Se requiere, en suma, un sistema de regulación eficaz.224/

222/ Entrevista concedida a los autores por don Flavián Levine, ex gerente general de la CAP.

223/ Véase El Mercurio, del 21 de junio de 1966, 6 de julio de 1966, 19 de diciembre de 1964 y 9 de diciembre de 1968.

224/ H. Boneo, CLAD, op. cit.

Asimismo, resulta indispensable una presión exógena permanente, encaminada a una evaluación sustantiva y a la verificación de resultados de la gestión en cuanto a cumplimiento programático y resultado financiero. La importancia de esta presión desde fuera resalta claramente si se recuerda que, por lo general, la empresa estatal opera en condiciones de precios administrados y exentos del riesgo que en la esfera privada se asocia a la inversión.^{225/}

A cambio de lo anterior deben simplificarse los procesos de control legal y contable, para lo cual existen modernos conceptos de auditoría que emplea la empresa privada, y que pueden perfectamente aplicarse al sector estatal.^{226/} Es en este sentido que debe interpretarse "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".^{227/}

Es cierto que la administración de recursos públicos plantea el problema de la honestidad a un nivel de mayor exigencia, y que ciertas prácticas comerciales que han pasado a formar parte de la rutina diaria en el sector privado resultan inaceptables en una entidad estatal como, por ejemplo, las elevadas sumas y variados rubros de gasto de sus ejecutivos que se imputan a promoción y representación. Pero, por otra parte, no puede exigirse rentabilidad a una empresa pública si al mismo tiempo se afirma que "cuando ECA reúna existencias deberá poner éstas a disposición del comercio al mejor postor y en licitación pública".^{228/} La empresa privada, desde luego, no compra ni vende por licitación, sino que negocia libremente el precio más conveniente, evitando así la colusión sistemática entre proponentes, hecho de frecuente ocurrencia en la licitación pública.

^{225/} Coutinho y Reichstuhl, op. cit.

^{226/} CLAD, op. cit.

^{227/} A. Días Leite, Empresas públicas e desenvolvimento econômico, Rio de Janeiro, 1965.

^{228/} El Mercurio, 4 de diciembre de 1962: "Declaración de la Asociación de Exportadores de Chile".

Existe, por fin, una interrogante que conviene dejar planteada. Se trata de determinar si existen o no actividades que hayan alcanzado un progreso considerable en los países avanzados, pero cuyos requisitos de eficiencia (tecnología compleja o cara, uso de recursos humanos de gran especialización, modalidades peculiares de gestión, etc.) tarden más en ser transferidos o asimilados por los países en desarrollo. Si así fuera, podría ocurrir que a veces se enjuicie negativamente a determinada empresa estatal o privada, atribuyendo sus defectos al hecho de ser de uno u otro tipo, en circunstancias de que su ineficiencia es producto de problemas de índole más general.

VI. SINTESIS Y CONCLUSIONES

La primera reflexión que surge como síntesis de las diversas consideraciones hechas a lo largo de este documento es que la empresa pública es un ente complejo que puede ser un instrumento valioso al servicio de distintos aspectos de una política de desarrollo, pero cuyo funcionamiento eficaz está sujeto a múltiples elementos condicionantes de variada índole.

Es claro el contraste con la empresa privada. Esta tiene un número limitado de objetivos perfectamente conocidos para quienes la dirigen, los cuales están, por definición, comprometidos con el logro de esas finalidades. Además, opera en un entorno dado, cuya mutación o rectificación no es de su incumbencia en cuanto empresa. Pese al desarrollo de la sociedad anónima, subsiste un alto grado de correlación entre propiedad y gestión, ya que la estructura de la empresa latinoamericana sigue siendo en buena medida de tipo familiar, y, en todo caso, parte de la retribución que percibe el ejecutivo de una compañía privada consiste en acciones de la firma, o en su incorporación a ella como socio. Por último, el manejo de mercado, precios, competencia y riesgo es inherente a la actividad económica particular y constituye el centro de gravedad de su acción, además de lo cual goza de gran flexibilidad y variados mecanismos para encarar o eludir los problemas que le resultan más difíciles de resolver.

La empresa estatal, en cambio, presenta normalmente la desventaja de estar sometida a un conjunto más amplio de exigencias e influjos, y está obligada a definir su comportamiento en función de una serie de tensiones que resultan del hecho de ser simultáneamente empresa y organismo del Estado.

En síntesis, las tensiones a que se alude son las siguientes:

- 1) La coexistencia de tres planos que inciden en su acción: el nivel macrosocial con sus connotaciones ideológicas y políticas; el plano intermedio de los problemas sectoriales o regionales, y el medio que constituye su ámbito directo de operación.
- 2) La disociación entre gestión y propiedad que afecta al empresario público; ejemplo clave es la acumulación de excedentes de los que no se puede disponer.

/3) La

- 3) La necesidad de congruencia entre políticas gubernativas y objetivos propios de la empresa, entre la vocación oligárquica de instituciones particulares y la coherencia orgánica del Estado.
- 4) La multiplicidad de fines del proyecto sociopolítico vigente en cualquier momento, y la realidad, no siempre reconocida, de que una empresa dada sólo puede proponerse un reducido número de metas. Así, puede ocurrir que en determinado aspecto parcial la acción de la empresa estatal sea contradictoria con los objetivos del Estado, situación que conlleva una tensión difícil de superar.
- 5) La necesidad de equilibrio entre autonomía y dependencia, desde el doble punto de vista de los polos honestidad-eficiencia operativa, y política global-individualidad de la empresa. En el primer aspecto, esto significa definir un camino intermedio entre control contable y jurídico previo, y evaluación sustantiva posterior.
- 6) La tensión funcionario-empresario que afecta al ejecutivo público, que desde otra perspectiva se traduce en lograr una adecuada congruencia entre servicio público y comportamiento empresarial.
- 7) El equilibrio entre idoneidad técnica y confianza política como condiciones que el ejecutivo de empresa estatal debe satisfacer simultáneamente. Dicho de otra manera, el empresario público debe responder tanto a un proyecto político cuyos objetivos comparte, como a una tecnocracia que posee cierta homogeneidad y reglas comunes de conducta, y a normas impersonales jurídico-administrativas que rigen las operaciones del Estado.
- 8) La imperiosa necesidad de conciliar el cumplimiento de objetivos sociales y de hacer uso económico óptimo de recursos escasos.

La evaluación precisa y, en lo posible, cuantificada del subsidio, cuando existe, debe entenderse no sólo compatible con la responsabilidad social por la tarea encomendada, sino reconocerse como ingrediente esencial de ese compromiso.

La enumeración anterior parece configurar un conjunto de condiciones imposibles de cumplir adecuadamente. En efecto, constituye un testimonio elocuente de la difícil compatibilización de exigencias encontradas y presiones contradictorias. Sin embargo, sin pretender convertir el

/eclecticismo en

eclecticismo en teoría social o norma universal de solución, no cabe duda de que muchas de las situaciones extremas enunciadas admiten respuestas de compromiso, que pueden acercarse más a uno u otro extremo del continuum respectivo, lo que dependerá de las circunstancias de cada caso particular.

Lo que importa es tener conciencia de que tales dilemas existen y no pueden ser ignorados. La condición fundamental para el funcionamiento adecuado de una empresa pública es responder a estas cuestiones procurando congruencia suficiente entre las responsabilidades asignadas a una determinada empresa y la opción elegida respecto de cada una de las materias aquí planteadas. A la vez, dichas opciones deben ser compatibles entre sí.

Es difícil generalizar, y no pretende este trabajo sugerir áreas de operación preferente para las empresas estatales. Sólo cabría señalar que algunas parecen ofrecer mejores posibilidades de lograr ciertos fines que otras. La provisión de infraestructura a costo razonable, la acumulación de excedentes como contribución socializada al ahorro nacional, el establecimiento de actividades líderes que induzcan un efecto dinámico de tipo nacional, regional o sectorial, se cuentan entre los objetivos que están dentro de sus posibilidades. Más difícil es esperar de las empresas públicas una contribución significativa a la solución de problemas como el empleo y la distribución del ingreso.

Al juzgar el rendimiento de las empresas públicas, debe evaluarse su contribución al desarrollo sin dejar de ser riguroso en el conocimiento y control de los costos respectivos, y entender que la naturaleza de su acción y las tensiones que debe superar envuelven cierto costo que la sociedad tiene que estar dispuesta a pagar. Esto introduce, en todo caso, una corrección al criterio de máxima rentabilidad, y es la razón por la cual los estudios empíricos conocidos, como los anteriormente citados en relación a Francia e Italia, comprueban que la empresa pública normalmente considerada eficiente logra rentabilidad positiva pero inferior a la de la empresa privada. Si este hecho no se acepta, el esquema de desarrollo debe prescindir de la empresa estatal, salvo los casos excepcionales en que no existe ninguna alternativa viable.

/En definitiva,

En definitiva, la naturaleza del proyecto político vigente, incluida su raíz ideológica, la tradición y coyuntura histórica del país respectivo, el contexto internacional, la presencia agresiva o débil de las capas empresariales privadas, etc., son los factores determinantes que han orientado y continuarán presidiendo las estrategias de desarrollo que se adopten y el papel que en ellas se asigne a la empresa pública.

