

UN INTENTO DE MEDICION DEL TAMAÑO DEL SECTOR PUBLICO Y DE LA PRESENCIA
EMPRESARIAL DEL ESTADO DE CHILE

350.0092
MS38 im
1980
C.A



Juan Carlos Méndez* : Centro de Estudios Públicos.

"Lenin se equivocó cuando propuso las secciones y métodos administrativos del gobierno como un modelo para la industria. Pero no yerran menos quienes quieren hacer equivalente la dirección de los servicios administrativos a la de las factorías".

Ludwig Von Mises. Burocracia.
Unión Editorial S.A., España, p. 72.

I.- INTRODUCCION

Tradicionalmente se ha identificado el tamaño del Estado con el nivel del gasto fiscal y su participación en el Gasto del Producto Geográfico Bruto (GPGB). No sin razón se ha cometido esta imprecisión que contiene, a la vez, errores conceptuales como sustantivas omisiones de cobertura y vaguedades.

Afirmamos que la imagen sintética de la participación del Estado se ha extractado de las cifras fiscales, y ello no es sino una consecuencia de lo que por años fue la única fuente de información ampliamente difundida. Tanto sectores allegados al análisis del quehacer económico -gubernamentales, académicos, medios de información, y cuestionadores de la acción de los distintos gobiernos- como la opinión pública en general polarizaban su interés en esta materia, por el conocimiento de lo que experimentaba algún proceso de discusión y cuestionamiento. Este no era otro que el erróneamente llamado Presupuesto de la Nación... Erróneamente, puesto que en él se excluían importantes actividades que indicaban claramente la presencia administrativa y gestora del gobierno. Actividades tales como las previsionales, empresariales,

* : Agradezco la inestimable colaboración recibida por los profesionales de los Departamentos de Estudio, de Empresas y de Coordinación y Síntesis de la Dirección de Presupuestos. En especial al Sub-director de Presupuestos, don Luis Urrutia, a la Srta. María Victoria Quiroga, don Joaquín Cortés, don Héctor Espinoza, don Oscar Lizama, don Rodolfo Sepúlveda, don Gonzalo Valdivia y don Manuel Vidal.
Los juicios, interpretaciones y posibles errores son de mi exclusiva responsabilidad.

municipales y otras de significativa importancia realizadas por instituciones descentralizadas del Estado, quedaban fuera de la síntesis numérica la mayor de las veces y, por lo tanto fuera de la discusión presupuestaria que debía tener lugar entre el Ejecutivo y el Legislativo. En consecuencia, el análisis y el conocimiento se centró en lo que se tenía a disposición : El gasto fiscal.

La acción del Estado ha sido y sigue siendo más bien ubicua. Su presencia va más allá del Fisco definido como el conjunto de instituciones centralizadas y su gasto como el pago de remuneraciones, inversión, compra de bienes y transferencias. Solamente en los últimos años se ha podido contar con un análisis más amplio, más no exhaustivo, de las normas, nivel de recursos, asignación de estos y resultados en áreas tales como la previsual y municipal. Sin embargo, pareciese ser que la inercia de la antigua información sigue homologando el concepto del sector público con la definición del sector fiscal.

El sector público nacional está compuesto, entre otros, por el Fisco más las instituciones Públicas descentralizadas (instituciones tales como INDAP, Caja de Crédito Prendario y Martillo Público, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Junta Nacional de Jardines Infantiles y otras), las Cajas de previsión^{1/} y las Municipalidades. Esta cobertura recibe el nombre de Instituciones del Sector Público en el presente trabajo. Si a lo anterior se le adicionan las empresas públicas^{2/} en las cuales los derechos patrimoniales del Estado son cercanos al 100% se tiene una primera aproximación de la gestión y administración estatal. A pesar de todo, el intento por cubrir la presencia estatal no es completa puesto que muchas empresas, fundamentalmente regidas por el derecho privado, contemplan al Estado como uno de sus capitalistas con derechos patrimoniales inferior al 50%. Estas últimas están fuera de la presente agregación y análisis.

A objeto de cuantificar el agregado público, como sus sectores, (fisco, Instituciones del Sector Público y empresas públicas), se ha utilizado tres conceptos cuya definición y limitaciones se explican en la parte II. Estos son el

1/ Cabe señalar que las cajas de previsión no incluyen en su cobertura algunas cajas tales como las bancarias y mutualidades de previsión que se rigen por el derecho público y reciben recursos fiscales.

2/ La definición de la cobertura de las empresas públicas se detalla en anexo.

Valor Agregado, la Demanda Final y la Demanda Final más Transferencias. La parte cuantitativa del estudio se ha basado en la información proveniente de las Leyes de Presupuesto, de los Balances Consolidados de la Contraloría General de la República, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, de las Cuentas Nacionales, de la Corporación de Fomento a la Producción, del Banco Central de Chile, de la Dirección de Presupuestos de la Nación, de la Tesorería General de la República y de una encuesta realizada en 1979 a las empresas en las cuales el Estado tuvo alguna participación patrimonial durante los años 1960 a 1978.

La presencia del Estado no solo debe referirse a una cobertura de flujos o stocks, sino también a las relaciones (¿o coincidencias?) respecto del poder para legislar que se ejerce a través de determinadas actividades empresariales públicas. Esta es la razón por la cual en el anexo se ilustran las legislaciones particulares que han existido y siguen existiendo, en materia empresarial pública, en aspectos tales como la tributación, lo laboral, lo cambiario, los regímenes de comercio exterior y los monopolios de derecho que se han generado.

El propósito del presente trabajo es cambiar el énfasis del estudio del sector público en aspectos relacionados con el tamaño, composición y la concepción de neutralidad respecto a su potencialidad legislativa en materias empresariales.

La parte III contiene la síntesis de lo que la evidencia empírica muestra como sectores de crecimiento del gasto público, la no neutralidad de las empresas públicas en la normatividad legal y su incidencia en alteraciones monetarias, de comercio exterior y asignación de recursos.

En la parte IV se enuncia lo que, a juicio del autor, constituye un sustantivo avance en las disposiciones legales aplicables a las empresas públicas.

II.- METODOLOGIA, DEFINICIONES Y LIMITACIONES.

Cualquier cuantificación del tamaño del sector público estará siempre sometida a fuertes cuestionamientos. Cuestionamientos o diferencias conceptuales que se originan debido a la dificultad de lograr en forma nítida dos patrones de medida. El uno dice relación a la agregación de la actividad pública en conformidad a los bienes o servicios cuyas características son tales que no se transan en el mercado (bienes puramente públicos) y la otra concepción dice relación al grado de participación que tiene el Estado en la actividad nacional independiente de si los bienes y servicios que produce son o no susceptibles de ser transados en el mercado. En el primer caso es claro que gran parte de la actividad empresarial queda fuera de la definición. Sin embargo, aún consecuente con esa conceptualización se producen dudas de interpretación aún en los bienes que denominamos propiamente públicos. La medición de estos es a costos de factores, lo cual no necesariamente indica el costo alternativo de los recursos. En el evento de que el Fisco arriende activos del sector privado sujeto a fijación de precios (fijación de cánones de arrendamiento por ejemplo), no es claro que el costo de factores esté sintetizando totalmente el valor real de estos recursos. Más confuso es aún un programa de créditos a los más necesitados. ¿Debe tomarse como valor del programa el volumen total de créditos o el subsidio implícito en ellos? En toda la función distributiva del Estado se presentarán serios problemas conceptuales de identificación y de agregación que difícilmente conducirán a una conclusión definitiva. ¿Es el Programa de Empleo Mínimo un subsidio total, o se debería sustraer aquella parte devuelta a la sociedad por el trabajo mínimo realizado?

Por otro lado cuantificar la acción del Estado como su presencia explícita en la actividad económica, es decir, identificar acción del Estado y proceder a agregar conduce a claras sobreestimaciones, sobre todo en aquellos países, como el nuestro, en que la actividad empresarial del Estado es significativa. Es evidente que todo el gasto en combustibles de la Empresa Nacional de Petróleo no es gasto para el sector público, por lo tanto no es

propio adicionar el total de estos recursos al gasto del sector público. Es común que el servicio de la deuda pública no se considere como gasto del período, sin embargo, es el pago a un recurso tan similar como lo es el pago por el arrendamiento de activos por parte del sector público al sector privado ó el pago de pensiones que generaron de la misma forma una cuenta por cobrar.

Los últimos conceptos se contemplan en la contabilidad del gasto público, en cambio el primero se excluye.

Esta breve introducción a la metodología no tiene otro objetivo que llamar a la prudencia en la interpretación de los datos. Siempre existirá un grado significativo de arbitrariedad en la agregación e interpretación de un presupuesto público. La solución a tal dilema radica en la clara identificación de lo que es un bien público y un bien privado. Entendiendo por este último a aquél que tiene una clara valoración de mercado. Como lo anterior es desde ya difícil de definir y en cierto sentido depende en algún grado del contexto institucional, es que se profetiza desde ya que, para este estudio, no existirá unanimidad en la agregación ni interpretación de los datos.

Los conceptos utilizados en los agregados fiscales y aquellos relacionados con la cobertura denominado Instituciones del Sector Público, son las siguientes: Valor Agregado; Demanda final y Demanda final más transferencias. En el sector fiscal e Instituciones del sector público las definiciones tienen todas homogeneidad.

Se entiende por Valor Agregado a los gastos anuales en sueldos, salarios y otras remuneraciones incluidos los aportes patronales que son cancelados con cargo fiscal o de las instituciones.

La demanda final se ha definido como la adición al valor agregado de aquellos gastos correspondientes a compra de bienes y servicios y a inversión. Si a lo anterior se le suman las transferencias el fisco e instituciones públicas a sectores ajenos a ellos se construye lo que se denomina demanda final más transferencias.

Es claro que el fisco contempla entre sus transferencias traspasos al

sector privado, como también a instituciones del sector público y empresas públicas. Por lo tanto el nivel de transferencias y su composición no tienen por qué, ni deben, coincidir con los que se efectúan desde las instituciones públicas hacia otros sectores.

Cabría señalar que lo definido como valor agregado, tanto para el fisco como para las instituciones del sector Público, no corresponde al concepto económico aceptado y desde ya presenta una subestimación si es que el capital del fisco y de las instituciones del sector público tienen una rentabilidad positiva y, como es natural, sufren alguna desvalorización o depreciación. Un intento de lograr el concepto puro de valor agregado hubiese en cerrado tres tipos de estimaciones:

En primer lugar, del stock de capital fiscal e instituciones públicas; en segundo lugar, una estimación de la rentabilidad de este capital; y en tercer lugar, una estimación de la desvalorización o depreciación anual. Debido a la insuficiencia de los datos, como también a la falta de una clara metodología de estimación, se prefirió tener la clara conciencia de que el valor agregado se estaba subestimando.^{1/} Dicho resultado no habría sido ní tido de haber utilizado estimaciones imprecisas de los tres conceptos que se han mencionado.

Las empresas públicas que se consideraron fueron aquellas de propiedad enteramente estatal o de sus derivaciones.^{2/} Las definiciones empleadas para los términos antes señalados difieren y, a su vez, se ha procedido a utilizar mediciones alternativas.

La contribución de las empresas públicas al GPCB se midió a través de un intento de cuantificación del valor agregado por estas durante el proceso productivo de cada año.

Se entiende por valor agregado el valor de la producción final a precios de mercado, deducidas las compras de todos los insumos y bienes intermedios necesarios para lograr el bien final. Esto es, se mide la adición de

1/ Lo cual supone una rentabilidad positiva

2/ Para efectos de cobertura ver anexo

valor que las empresas públicas generaron durante cada período y en esta forma, lograr construir bases homogéneas para medir la participación de dichas empresas en la actividad económica nacional. En virtud de la limitación de los sistemas contables (caracterizados por un bajo nivel de desagregación de la información), los cuales no refleja cabalmente la gestión económica de las empresas al no estar identificados claramente los orígenes y destinos de cada una de las transacciones económicas que realizan, la medición del valor agregado ceñido a la definición anterior no conduce a resultados satisfactorios y fidedignos. Por tal motivo se utilizó una vía alternativa, que consistió en cuantificar el pago a los factores productivos que intervienen en la generación de los bienes finales de estas empresas. Esto significa considerar tres elementos principales : las remuneraciones totales percibidas por los trabajadores; las depreciaciones del capital físico durante cada período; y los ingresos netos de la explotación (producción) del período correspondiente.

Las remuneraciones consideran el total de la retribución pecuniaria al factor trabajo por su participación en la generación de los bienes finales de la empresa. Dicho monto considera todos los aportes previsionales, tanto patronales como de los trabajadores.

El segundo elemento, las depreciaciones y castigos, corresponde al cargo contable efectuado por el deterioro del capital físico de la empresa durante la producción del período. Es necesario destacar algunas deficiencias en la información entregada por la contabilidad, las cuales provocan distorsiones, ya sea sobre o subestimaciones, cuyo efecto neto es difícilmente cuantificable. En primer lugar la tasa de depreciación de los activos físicos sigue reglas para fines tributarios que no necesariamente se ajustan a la interpretación estrictamente económica del concepto . En segundo lugar hay casos en que se ha castigado activos de la empresa que corresponden a valor creado de períodos anteriores cuya recuperación, si bien hoy dudosa, es pérdida generada en períodos pasados y, por lo tanto, para estos efectos debería corresponder a un concepto puramente contable. Existe además una división ficticia en-



tre activos depreciables y no depreciables que tampoco se ajusta al concepto económico de depreciación.

Los ingresos netos de la explotación se obtuvieron como una diferencia entre los ingresos por ventas de bienes finales en el período y todos los costos derivados de la generación de dichos bienes (excluidas las depreciaciones). Por consiguiente se consideró también como costo -además de los insumos intermedios- el valor de las remuneraciones al factor trabajo que participó directa o indirectamente en el proceso productivo. Es preciso señalar que el concepto definido adolece de significativos errores, no susceptibles de ser corregidos, debido al grado de agregación de la información en los estados contables disponibles. Por ejemplo las ventas, y costos en muchos casos, no sólo corresponden a la producción del período sino también a stock vendidos lo cual conduce a una clara distorsión. Además, en los costos de las ventas deducidos de los ingresos no se consideran otros costos y gastos en que la empresa incurre durante el proceso productivo, tales como gastos financieros, pago de impuestos indirectos y otros. En síntesis, el valor agregado así definido tiende a sobreestimar el verdadero valor, puesto que el peso relativo de su tercer componente tiende a originar un sesgo en ese sentido.

Una segunda alternativa de medir el valor agregado, presentada en el cuadro N°2 B, es considerar en la definición de sus componentes a las utilidades brutas de las empresas (antes de impuesto) y omitir por completo los ingresos netos de la explotación. Procediendo a sumar las utilidades brutas, las remuneraciones y las depreciaciones se llega finalmente a la segunda alternativa de medición del Valor Agregado. El concepto de utilidad que aquí se menciona es el resultante de la medición de la gestión económica y financiera de la empresa a través de su balance patrimonial. Es decir, es el resultado o diferencial entre ingresos propios (ventas de bienes y servicios, de activos) más otros ingresos (aportes fiscales, capitalizaciones y otros) menos depreciaciones, castigos, remuneraciones y otros gastos de operación (de ventas, tributarios, financieros y otros).

La simple inspección de las cifras de valor agregado, de los cuadros N°2A

y 2B, de acuerdo a esta segunda alternativa resultan inferiores a las obtenidas en conformidad al primer criterio de medición. Ello es una consecuencia de la forma en que se mide la utilidad puesto que ésta contempla los egresos por gastos financieros. Esta situación es aún más clara en el caso de aquellas empresas con fuertes déficits operacionales, y alternativa copulativamente, planes de inversión de magnitud. Programas que han requerido a través del tiempo de una estructura de financiamiento basada principalmente en endeudamiento. Es por ello que los ingresos netos provenientes de la función productiva de las empresas sistemáticamente han resultado mayores que sus utilidades según sus balances patrimoniales.

Considerar el concepto de utilidad como componente del valor agregado, junto a las depreciaciones y remuneraciones (esto es medir el concepto desde el punto de vista de los ingresos generados en la producción de bienes y servicios de las empresas públicas), conlleva a una omisión importante que tiende a subestimar el valor agregado puesto que, dada la imposibilidad de desglosar algunos gastos, no se considera el pago de impuestos indirectos, derechos arancelarios y otros egresos como parte del valor agregado del proceso productivo.

La demanda final, para las empresas, se ha obtenido sumando al valor agregado la inversión realizada en cada período. Es preciso señalar que el concepto anterior excluye la compra de bienes y servicios, pues en muchas empresas hubiese llevado a cuantificaciones del gasto público que producirían sobreestimaciones y doble contabilizaciones de éste. (Tal es el caso de empresas como ENAMI, ENAP, CHILECTRA, etc.). También es de señalar que el concepto de inversión real utilizado, debido a las limitaciones de la información provenientes de balances presupuestarios de caja, no corresponde exactamente al concepto de inversión como componente del Producto Nacional puesto que no solo considera el valor de los cambios de activos, sino que también está considerada la compra de bienes intermedios y de activos provenientes de períodos anteriores. Esto conduce a una sobrestimación de la variable inversión. Sin embargo, existe un efecto compensatorio dado que la inversión considerada en los estados contables corresponde al gasto del presupuesto de caja, lo cual subestima el monto

real de esta variable al no incluir las inversiones realizadas mediante créditos de proveedores, los que no necesariamente implican desembolsos de caja, y en el caso de algunas empresas adquieren especial relevancia (especialmente en ENDESA, CAP, CTC, ENTEL y potencialmente en algunos proyectos de ENAP).

Las transferencias del sector público corresponden a recursos traspasados al sector privado por conceptos tales como devoluciones de impuestos a exportadores, bonificación forestal, bonificación zonas extremas y transferencias sociales tales como aquellas generadas por el Programa de Empleo Mínimo, bonificación por contratación de mano de obra, subsidio a menores en situación irregular, subsidio a colegios particulares y otras transferencias menores de carácter social.

Las transferencias del fisco incluyen, además de las anteriores, las destinadas al sector previsional.

Como se puede observar el concepto de transferencias requiere ser redefinido cada vez que se refiere al fisco, instituciones del sector público y sector público propiamente tal. Ello es necesario a objeto de evitar doble contabilizaciones.

Los datos resumidos en los agregados provienen de distintas fuentes de información y clasificaciones contables, por lo tanto una homogenización conceptual absoluta es imposible. Esto es aún más evidente en el caso de las empresas públicas, muchas de las cuales (las creadas por ley) tienen sistemas de información que provienen fundamentalmente de ~~registros~~ de caja, en cambio en aquellas regidas por las normas del derecho privado (especialmente las filiales de la CORFO) informan sobre su ejercicio anual a través de balances patrimoniales y cuentas de resultado de pérdidas y ganancias.

Las cifras han sido expresadas en pesos de 1977. Para ello se ha recurrido al Deflactor Implícito del gasto del Producto Geográfico Bruto (DIGPGB). Este deflactor se obtuvo de la serie de Cuentas Nacionales entregadas por ODEPLAN para los años 1974 a 1979. Los años 1969 a 1973 se construyeron a partir de la cifra de GPGB del año 1974, aplicando a esta base las tasas de

cambio anual del GPGB para cada uno de los años que le antecedían. Como es sabido, las cifras fiscales y algunas de las cifras de las empresas públicas tienen expresiones originales en pesos y dólares. La consolidación de éstas fue expresada en pesos a través de la Tasa de Cambio Implícita^{1/} (TCI). La consolidación de los agregados fiscales y públicos expresados en moneda nacional, en términos reales es significativamente superior a los agregados expresados en moneda extranjera. Esto quiere decir que si la TCI verdadera es inferior a la TCI utilizada (como parece ser el caso para los últimos años debido a subestimaciones del GPGB) el gasto público o fiscal consolidado expresado en moneda nacional quedaría sobreestimado.

A continuación se presentan los cuadros N°1, 2A, 2B, 3 y 4. Los tres primeros intentan cuantificar el nivel, composición y participación del sector fiscal y público. Los cuadros 3 y 4 miden el déficit de las empresas públicas y la relación de éste respecto de las principales variables fiscales, monetarias y de comercio exterior.

Ver Exposición de la Hacienda Pública, abril 1980, pág. 58 y 59 : Metodología de la Tasa de Cambio Implícita.

CUADRO N.º 1
SECTOR FISCAL (*)

-Mills. de \$ de 1977-

	VALOR AGREGADO (1)	Compra de Bienes e Inversión (2)	DEMANDA FINAL (3) - (1)+(2)	Transferencias al Sector Privado			DEMANDA FINAL Y TRANSFERENCIAS (7) - 3+4+5+6
				Previsio- nales (4)	Socia- les (5)	De Fomen- to (6)	
1969	22.927	28.228	51.155	5.378	427	924	57.804
1970	27.937	29.767	57.704	7.032	523	727	66.036
1971	36.965	33.382	70.347	12.273	587	1.067	84.274
1972	39.316	37.037	76.413	11.007	545	1.479	90.244
1973	28.196	84.375	112.571	6.747	286	1.491	121.055
1974	30.790	44.801	75.591	6.665	460	44	82.760
1975	26.115	22.075	48.190	7.089	1.541	1.495	58.305
1976	23.897	16.217	40.114	6.052	3.479	2.368	52.013
1977	30.330	15.734	46.064	8.179	3.018	2.785	60.046
1978	29.683	16.814	46.497	8.682	2.228	5.158	62.565
1979	30.111	13.736	43.847	9.426	2.909	6.606	62.788

NOTA 1/ Cifras deflactadas por el Deflactor Implícito del Gasto del Producto Geográfico Bruto (G.P.G.B.)

PORCENTAJES SOBRE EL G.P.G.B.

	VALOR AGREGADO (1)	Compra de Bienes e Inversión (2)	DEMANDA FINAL (3) - (1)+(2)	Transferencias al Sector Privado			DEMANDA FINAL Y TRANSFERENCIAS (7) - 3+4+5+6
				Previsio- nales (4)	Socia- les (5)	De Fomen- to (6)	
1969	8,8	10,9	19,7	2,1	0,2	0,3	22,3
1970	10,4	11,0	21,4	2,6	0,2	0,3	24,5
1971	12,7	11,5	24,2	4,2	0,2	0,4	29,0
1972	13,6	12,8	26,4	4,0	0,2	0,5	31,1
1973	10,1	30,2	40,3	2,4	0,1	0,5	43,3
1974	10,4	15,2	25,6	2,2	0,2	0	28,0
1975	10,4	8,7	19,1	2,8	0,6	0,6	23,1
1976	9,1	6,2	15,3	2,3	1,3	0,9	19,8
1977	10,5	5,5	16,0	2,8	1,1	1,0	20,9
1978	9,5	5,4	14,9	2,8	0,7	1,7	20,1
1979	8,9	4,1	13,0	2,8	0,9	1,9	18,6

(*) Es el Gasto Fiscal en Moneda Nacional y Moneda Extranjera excluido el pago por Servicio de la Deuda (Intereses y Amortizaciones).

EXPLICACIÓN DEL CONTENIDO DE LAS COLUMNAS:

- (1) Corresponde al aporte fiscal para remuneraciones (incluidos los Aportes Patronales) de los sectores centralizado y descentralizado, podría estar subestimada si el gasto fuese inferior al Aporte Fiscal (A.F.), en tal caso la distorsión quedaría anulada en la Demanda Final.
- (2) Corresponde al gasto de cargo fiscal en Compra de Bienes e Inversión de los sectores centralizado y descentralizado. En 1972 y 1973 incluye además los déficits estimados del Área de Propiedad Social (financiados vía sistema Monetario).
- (4) Incluye, los aportes fiscales a las Cajas de Previsión y las Prestaciones Previsio-
nales directas pagadas por la Tesorería.
- (5) Comprende las transferencias directas al sector privado por concepto del Programa de Empleo Mínimo (P.E.M.), Menores en situación irregular a través del SERNAME, Subsidio a los Colegios Particulares, Bonificación por Contratación de Mano de Obra, Subvenciones de Iniciencia, Aportes Complementarios de carácter social a ENACAR (1979) y a ENAMI (1975 y 1976), aportes especiales a los Bomberos y otras transferencias menores de carácter social.
- (6) Corresponde a Devoluciones de I.V.A. a Exportadores, Bonificación Forestal, Bonifi-
cación por D.L. 4º 917 y subsidios menores.



CUADRO N° 2-A
 PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA

-Cifras en millones de \$ de 1977- 1/

ALTERNATIVA 1 (°)

	INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO			EMPRESAS PUBLICAS								TOTAL SECTOR PUBLICO INCLUIDO EMPRESAS		
	Valor Agregado	Demanda Final	Des. Final + Transfer.	EMPRESAS CREADAS POR LEY		FILIALES COMFO		CODELCO		TOTAL EMPRESAS		Valor Agregado	Demanda Final	Des. Final + Transfer.
				Valor Agregado	Demanda Final	Valor Agregado	Demanda Final	Valor Agregado	Demanda Final	Valor Agregado	Demanda Final			
1	32.405,0	67.005,0	97.379,0	13.803,2	17.198,2	11.514,3	15.256,5	26.873,2	32.741,9	52.190,8	65.495,6	84.686,8	133.001,6	157.575,6
2	40.372,0	82.204,0	111.115,0	14.030,8	15.275,5	12.246,3	17.405,8	23.404,1	27.761,7	49.709,0	60.493,0	90.091,0	142.697,0	171.639,0
3	50.745,0	96.299,0	136.362,0	14.615,8	18.225,6	15.545,0	22.673,5	17.075,8	18.938,3	47.298,2	57.857,4	98.023,2	154.155,4	194.219,4
4	52.754,0	103.132,0	137.865,0	14.117,9	15.603,3	15.999,4	23.871,0	13.974,4	14.000,5	44.097,7	53.554,9	96.851,7	156.639,8	193.419,8
5	33.451,0	119.703,0	142.804,0	9.429,4	10.372,2	11.547,7	17.778,4	27.232,3	27.486,8	45.608,4	55.657,6	82.059,4	175.300,6	198.521,6
6	32.822,0	85.121,0	105.832,0	11.828,2	13.427,6	14.922,7	24.019,3	25.384,1	28.855,9	52.195,0	66.332,9	85.017,0	152.453,9	173.214,9
7	31.052,0	62.203,0	84.774,0	17.542,3	19.307,9	17.825,7	29.436,5	22.237,0	25.672,2	57.732,7	72.495,6	88.797,7	134.599,6	157.270,6
8	29.923,0	52.673,0	84.312,0	12.004,1	15.113,4	15.256,6	22.779,6	22.945,6	25.410,2	50.285,8	61.522,2	79.203,8	114.095,2	145.834,2
9	33.634,0	55.887,0	93.426,0	12.519,0	13.399,1	14.330,3	21.001,0	17.730,4	23.151,1	44.739,7	57.561,3	78.223,7	113.443,3	151.023,3
10	35.194,0	61.797,0	101.798,0	11.514,3	13.040,7	15.920,9	23.926,3	15.701,4	21.275,3	46.156,6	58.250,3	81.350,6	120.647,3	160.008,3
11	34.146,0	58.637,0	100.939,0	14.236,1	15.274,0	15.887,1	18.835,5	27.420,6	29.994,8	57.543,8	64.074,1	91.689,8	122.711,1	163.013,1

Una deflacionada por el Deflactor Implícito del Gasto del Producto Geográfico Bruto (G.P.G.B.)

Para determinar el Valor Agregado en las Empresas Públicas se ha considerado: los Ingresos Netos de Explotación más las Amortizaciones y la depreciación y castigo.

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA
 COMO PORCENTAJE DEL G.P.G.B.

-En %-

	INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO			EMPRESAS PUBLICAS								TOTAL SECTOR PUBLICO INCLUIDO EMPRESAS	G.P.G.B. Cifras de 1977 1/		
	Valor Agregado	Demanda Final	Des. Final + Transf.	EMPRESAS CREADAS POR LEY		FILIALES COMFO		CODELCO		TOTAL EMPRESAS					
				Valor Agregado	Demanda Final	Valor Agregado	Demanda Final	Valor Agregado	Demanda Final	Valor Agregado	Demanda Final				
1	12,50	25,79	35,53	5,31	6,62	4,43	5,38	10,34	12,59	20,38	25,15	32,58	51,15	60,73	219,971
2	14,99	30,52	41,25	5,21	5,67	4,55	6,45	8,57	10,31	15,41	22,45	33,44	52,18	63,71	249,347
3	17,50	33,21	47,02	5,04	5,59	5,36	7,82	5,89	6,53	16,29	19,94	33,79	53,15	66,96	290,037
4	18,21	35,60	48,27	4,87	5,38	5,52	8,24	4,82	4,81	15,21	18,47	33,42	54,07	66,74	219,909
5	11,97	42,85	51,15	3,34	3,70	4,29	6,36	9,75	9,84	17,41	19,92	29,38	52,78	71,07	272,313
6	11,12	29,15	36,21	4,03	4,51	5,37	8,15	9,60	9,70	17,67	22,49	28,81	51,56	58,69	295,113
7	12,29	24,61	33,54	6,94	7,27	7,05	11,25	8,25	10,16	22,81	25,68	35,15	53,25	62,22	252,790
8	11,01	20,03	32,13	4,63	5,00	5,82	8,77	8,75	9,69	19,19	23,46	30,19	43,49	55,59	252,311
9	11,63	19,41	32,47	4,14	4,60	5,04	7,30	6,18	6,05	15,59	20,01	27,19	39,42	52,43	287,770
10	11,30	19,82	32,64	3,87	4,19	5,11	7,68	6,00	6,83	14,80	19,70	26,10	38,52	51,34	311,608
11	10,13	17,39	25,93	4,23	4,51	4,71	5,58	8,13	8,99	17,04	19,00	27,19	36,39	48,93	337,224

CUADRO N° 2-B
PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA
-Cifras en millones de \$ de 1977- 1/

ALTERNATIVA 2 (*)

INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO			EMPRESAS PUBLICAS								TOTAL SECTOR PUBLICO INCLUIDO EMPRESAS		
Valor Agregado	Demanda Final	Dca. Final + Transfer.	EMPRESAS CREADAS POR LEY		FILIALES COFO		CODELCO		TOTAL EMPRESAS		Valor Agregado	Demanda Final	Dca. Final + Transfer.
			Valor Agregado	Demanda Final	Valor Agregado	Demanda Final	Valor Agregado	Demanda Final	Valor Agregado	Demanda Final			
32.426,0	67.205,0	92.379,0	10.376,9	14.271,9	6.866,6	10.908,8	21.245,0	27.213,7	38.788,5	52.394,4	71.284,9	119.859,4	144.771,4
40.378,0	82.234,0	111.515,0	10.535,9	11.873,8	8.735,7	11.925,2	18.733,4	23.091,0	36.106,0	45.870,0	78.478,0	129.074,0	153.405,0
50.765,0	98.299,0	135.362,0	12.626,5	14.235,3	9.739,6	16.846,3	10.956,6	12.799,1	33.322,7	43.921,9	84.287,7	140.219,9	170.253,9
52.764,0	103.132,0	139.865,0	11.647,2	13.132,6	9.293,0	17.193,6	9.428,3	9.514,4	30.373,5	39.842,6	83.137,9	142.972,5	172.735,6
33.491,0	119.703,0	142.864,0	-4.958,1	-4.094,3	5.512,3	11.343,0	20.732,8	20.989,3	21.227,0	28.305,0	54.729,0	148.011,0	171.172,0
32.622,0	86.121,0	106.882,0	8.548,4	10.513,8	8.839,3	15.935,9	16.939,2	20.411,0	32.724,9	46.652,7	63.546,9	132.981,7	153.764,7
21.065,0	62.200,0	84.774,0	6.722,1	7.552,0	6.905,3	17.516,1	10.259,9	13.672,1	23.956,3	38.750,2	58.051,3	100.252,2	123.021,2
29.923,0	52.573,0	84.312,0	4.537,6	5.666,9	6.337,7	14.079,5	14.147,4	16.512,0	25.122,7	36.359,4	54.049,7	89.931,4	120.670,4
33.494,0	55.887,0	93.466,0	6.916,7	7.796,8	7.954,6	14.465,3	11.809,5	17.240,2	26.650,9	39.502,3	60.164,8	95.399,3	132.968,3
35.194,0	61.797,0	101.758,0	7.875,4	9.409,8	8.441,5	16.426,9	15.183,2	17.757,1	31.500,1	43.593,8	66.884,1	105.292,8	145.351,8
34.146,0	58.637,0	100.939,0	9.501,9	10.539,8	10.905,4	13.623,8	24.701,2	27.275,2	45.108,5	51.639,8	79.254,5	110.275,8	152.577,8

Una deflactada por el Deflactor Implícito del Costo del Producto Geográfico Bruto (C.P.G.B.)

Al determinar el Valor Agregado en las Empresas Públicas se ha considerado: Remuneraciones, Depreciaciones y Utilidades Netas. (antes de Impuestos)

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA
COMO PORCENTAJE DEL C.P.G.B.

-En %-

	INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO			EMPRESAS PUBLICAS								TOTAL SECTOR PUBLICO INCLUIDO EMPRESAS			C.P.G.B. Mils. de \$ de 1977 1/
	Valor Agregado	Demanda Final	Dca. Final + Transfer.	Valor Agregado	Demanda Final	Valor Agregado	Demanda Final	Valor Agregado	Demanda Final	Valor Agregado	Demanda Final	Valor Agregado	Demanda Final	Dca. Final + Transfer.	
1969	12,20	25,98	35,55	4,77	5,49	2,64	4,20	8,21	10,46	14,92	20,15	27,42	46,13	65,70	259,971
1970	14,99	30,52	41,40	3,95	4,41	2,50	4,43	6,96	8,57	13,41	17,41	23,40	47,93	68,81	259,347
1971	17,50	33,21	47,02	4,25	4,91	3,36	5,82	3,78	4,41	11,47	15,14	28,99	48,35	62,16	290,057
1972	18,21	35,50	48,27	4,02	4,53	3,21	5,93	3,25	3,28	10,38	13,74	28,69	49,34	62,01	289,302
1973	11,97	42,55	51,15	-1,75	-1,43	1,97	4,06	7,42	7,51	7,61	10,14	19,58	53,00	61,29	279,316
1974	11,12	29,18	35,21	3,33	3,56	2,32	5,40	5,74	6,92	11,09	15,88	22,21	45,06	52,09	295,125
1975	12,29	24,51	33,54	2,66	2,97	2,73	6,93	4,10	5,41	9,49	15,33	21,78	39,94	48,87	252,783
1976	11,01	20,03	32,13	1,77	2,16	2,42	5,37	5,39	6,33	9,58	13,66	20,50	33,89	46,00	252,341
1977	11,63	17,41	32,47	2,43	2,71	2,76	5,03	4,10	5,99	9,26	13,73	20,89	33,14	45,20	287,770
1978	11,30	19,82	32,64	2,53	3,02	2,71	5,27	4,87	5,70	10,11	13,99	21,41	33,81	46,63	311,666
1979	10,13	17,29	29,93	2,82	3,13	3,23	4,10	7,32	8,09	13,37	15,32	23,50	32,71	45,25	337,244

AÑO	EMPRESAS CREADAS POR LEY				EMPRESAS FILIALES CORP				TOTAL EMPRESAS			
	UTILIDAD O PERDIDA	APORTE FISCAL DIRECTO	APORTE CAPITALIZADO	TOTAL	UTILIDAD O PERDIDA	APORTE FISCAL DIRECTO	APORTE CAPITALIZADO	TOTAL	UTILIDAD O PERDIDA	APORTE FISCAL DIRECTO	APORTE CAPITALIZADO	TOTAL
1969	304	1,083	370	(1,549)	362	32	345	3	266	1,095	723	(1,544)
1970	80	1,541	865	(2,356)	(63)	7	2,130	(2,260)	17	1,548	3,055	(4,386)
1971	37	2,640	1,313	(1,936)	(705)	56	1,091	(1,850)	(418)	2,696	2,404	(5,788)
1972	(720)	3,676	1,989	(6,385)	(2,348)	303	1,397	(3,842)	(3,052)	3,779	3,346	(30,227)
1973	(60,285)	33,134	9,102	(102,521)	(13,237)	98	7,070	(22,403)	(75,222)	33,232	16,172	(124,966)
1974	328,485	237,050	218,319	(326,884)	(54,431)	--	386,808	(441,239)	74,054	237,050	605,127	(768,123)
1975	(232,224)	298,131	204,356	(735,412)	(442,066)	--	380,273	(842,319)	(674,270)	298,131	724,429	(1,697,730)
1976	(906,737)	605,430	428,607	(2,140,834)	(1,331,901)	--	3,923,911	(5,287,812)	(2,238,694)	605,430	4,584,218	(7,428,646)
1977	(544,311)	1,580,082	698,359	(2,811,322)	(768,933)	--	2,153,696	(2,932,629)	(1,313,844)	1,518,082	2,862,055	(5,763,981)
1978	3,017,440	542,638	938,862	1,535,940	(802,217)	--	2,511,845	(1,314,062)	2,215,225	542,638	3,440,007	(1,778,122)
1979	6,634,057	161,047	--	6,473,010	4,881,322	1,202,394	1,276,678	2,302,450	11,315,379	1,663,441	1,276,678	8,375,460
1969	421,045	4,384,336	2,307,631	(6,271,631)	655,859	48,382	587,034	20,243	1,076,904	4,433,118	2,894,683	(6,290,899)
1970	233,360	4,495,057	2,323,205	(6,784,942)	(183,771)	20,419	6,388,230	(6,592,420)	49,389	4,313,316	8,911,455	(13,377,362)
1971	40,130	6,231,958	3,099,455	(9,291,283)	(1,464,216)	132,193	2,375,404	(4,371,813)	(1,424,084)	6,364,161	5,674,859	(13,663,096)
1972	(916,927)	4,681,423	2,533,011	(8,111,361)	(2,982,500)	133,172	1,779,093	(4,892,825)	(3,899,487)	4,812,395	4,212,104	(3,024,186)
1973	(14,576,913)	2,011,801	2,200,864	(24,785,378)	(3,484,307)	23,696	1,709,526	(5,437,529)	(18,261,220)	8,035,497	3,910,390	(30,207,107)
1974	4,321,739	7,604,564	7,003,674	(10,486,439)	(1,746,146)	--	32,408,801	(14,154,947)	2,375,653	7,604,564	39,412,475	(24,641,386)
1975	(1,660,748)	2,125,674	1,457,058	(5,243,480)	(3,151,786)	--	3,709,546	(6,861,394)	(4,812,336)	2,125,674	5,166,604	(12,104,814)
1976	(1,848,037)	1,233,866	1,281,101	(4,363,019)	(2,714,414)	--	8,062,147	(10,776,561)	(4,562,466)	1,233,866	9,543,248	(15,339,380)
1977	(544,311)	1,588,082	698,359	(2,811,322)	(768,933)	--	2,153,696	(2,932,629)	(1,313,844)	1,588,082	2,862,055	(5,763,981)
1978	1,928,144	346,746	399,333	921,465	(312,617)	--	1,605,065	(2,117,686)	1,415,327	346,746	2,205,002	(1,336,221)
1979	2,935,570	71,263	--	2,864,307	2,160,073	664,809	544,970	930,334	5,095,644	736,073	544,970	3,794,641

CIFRAS EN MILES DE L.P.

CIFRAS EN MILES DE L.P.

Cifras corregidas por el deflactor implícito del I.P.C.B.

FUENTES: Utilidad o Pérdida y Aportes Capitalizados: Encuesta a Empresas Públicas 1969-1978, DIPRES (1979)

Aporte Fiscal: Balances Consolidados, INPRES

NOTAS:

De las empresas creadas por Ley se excluyen PANAL, ACPAL, Banco del Estado y COMICO.

No se incluyen deudas provisionales conudas a las empresas, la deuda externa de las empresas consolidadas a nivel fiscal, pre-juicio de la reconstrucción de la deuda externa.

Créditos de Administración Intermedia por el Banco Central; Créditos Interiores del Banco Central.

A modo de ilustración los créditos de Administración Intermedia por el Banco Central alcanzaron a \$ 2,461,5 millones y \$ 2,101,5 millones en los años 1972 y 1973; los créditos a Empresas Acreditadas al Área de Empresa Social a \$ 10,2 millones en 1971; \$ 1,225,9 millones en 1972 y \$ 4,814,9 millones en 1973. Los créditos a Bancos del Estado a \$ 3,215,5 millones en 1973. Todas estas cifras están expresadas en \$ promedio de 1977.

DEFINICIONES:

Aporte Capitalizado: Incluye aportes del Fisco e instituciones descentralizadas que tienen como contrapartida la propiedad de la empresa.

Aporte Fiscal: Transferencias del Fisco a las empresas que no tienen como contrapartida la prestación de bienes o servicios.

Utilidad o Pérdida: resultado del ejercicio antes de impuestos.



El anexo contiene una síntesis cualitativa de las principales disposiciones que regulaban el quehacer de las empresas públicas en materia tributaria, arancelaria, cambiaria, de precios y tarifaria, laboral y garantías monopólicas de derecho (restricciones a la libre iniciativa en la actividad en cuestión).

Dicha síntesis pretende ser una ilustración de las principales distorsiones y, por lo tanto, no es exhaustiva ni aplicable exclusivamente a las empresas públicas. Existen algunas disposiciones cuya aplicación es de carácter generalizado y algunas de ellas (las leyes de fomento a las regiones extremas) de aplicación integral al sector privado y otras que no lo son sino parcialmente aplicables a las empresas públicas. Sin embargo la mayor parte de esta normatividad es de aplicación integral solo a las empresas públicas y, en pocos casos, patrimonio exclusivo de estas empresas.

III. LA EVIDENCIA EMPIRICA

Los antecedentes cuantitativos del estudio señalan aspectos importantes de resaltar. En primer lugar el gasto fiscal durante 1979 alcanza un 38% de lo que se denomina demanda final más transferencias del sector público y sólo el año 1973 superó el 50%. Desde 1974 a 1979 la importancia relativa del gasto fiscal ha ido disminuyendo. Aún más, el gasto del fisco para su uso directo, definido como su demanda final ha disminuido en nivel y participación respecto del GPGB. Su valor agregado, sin embargo, mantiene la participación del GPGB respecto de 1979 y sus mayores niveles y proporciones respecto del GPGB se observan en los años 1971 y 1972. La demanda final fiscal alcanza su máximo nivel en 1973, producto fundamentalmente de los programas de inversión.

La síntesis del comportamiento de los niveles y composición del gasto fiscal de uso directo por parte del sector centralizado del Estado muestra una continua disminución de los niveles y participaciones respecto del GPGB del gasto fiscal. Es decir, del gasto del fisco para el fisco. Las transferencias han experimentado un comportamiento absolutamente distinto y tanto los gastos previsionales, sociales y de fomento han aumentado su nivel y proporción respecto de GPGB. Sin temor a equivocarse, se puede sostener que dicha tendencia en el gasto fiscal por concepto de transferencias, seguirá su curso creciente, en términos absolutos y relativos. Esto refleja fundamentalmente los efectos financieros que acarrear necesariamente reformas como las previsionales, educacionales, municipales y el crecimiento del sector comercio exterior. El gasto total fiscal ha aumentado en 8.4% desde el año 1969 a 1979 comparado con un aumento del GPGB del 29.7% para el mismo período. En resumen, la participación fiscal, incluidas las transferencias, ha disminuido de un 22.3% en 1969 a 18.6% del GPGB en 1979.

Con el concepto denominado Instituciones del Sector Público ha ocurrido algo similar. Las participaciones del valor agregado, demanda final y demanda final más transferencias experimentado un continuo descenso desde 1973. Todas las magnitudes relativas al GPGB en 1979 son inferiores a las observadas en 1969. En cuanto a niveles, el valor agregado y la demanda fi-

nal más transferencias de las instituciones del sector público son similares a las de 1969. Nuevamente el año 1973 es el que muestra las magnitudes relativas y absolutas superiores.

Las empresas públicas consideradas tienen una participación en el GPGB durante 1979 similar al total del gasto fiscal (19% del GPGB versus 18.6%). Es preciso señalar que ésta es la cobertura menos exhaustiva y la que adolece de mayores subestimaciones. En primer lugar, condonaciones previsionales, tributarias, arancelarias y postergaciones del servicio de deuda no han podido ser consideradas por la dificultad de contar con los antecedentes numéricos precisos. La segunda alternativa de estimación del valor agregado de las empresas públicas permite extraer participaciones relativas del GPGB inferiores a la primera en aproximadamente 4 puntos porcentuales, excepto para los años 73 a 76 inclusive en que los gastos financieros producen diferencias entre 7 a 10 puntos porcentuales del GPGB. En conformidad a las cifras del anexo se puede observar que la participación de la inversión de estas empresas en la Inversión Geográfica Bruta ha ido en continuo descenso desde 1973, lo mismo sucede con los niveles absolutos de esta variable. Las remuneraciones reales percibidas por los trabajadores han experimentado un aumento respecto del GPGB fundamentalmente en las empresas filiales de la CORFO y CODELCO. El déficit de las empresas públicas (cuadro N° 3) alcanza su nivel más alto (nivel subestimado, dado que no considera el servicio de Créditos de Administración delegada, créditos directos del Banco Central y pago del servicio de la deuda producto de la renegociación de la deuda externa) en 1973 y su participación en el GPGB es de 10.8%. A partir de dicho año el nivel del déficit como su magnitud relativa al gasto del Producto Geográfico Bruto disminuye constantemente hasta lograr un superávit del 1.12% del GPGB en 1979.

Un resultado adicional de particular importancia se extrae de estos resultados. Lo que se denomina demanda final del sector público prácticamente no ha experimentado alteraciones significativas en sus magnitudes absolutas, y ha disminuido en 28.9% ó 29% su participación en el GPGB en 1979 respecto de 1969, en conformidad a la primera y segunda alternativas de medición del valor agregado de las empresas públicas respectivamente. En el intertanto, el país ha experimentado un crecimiento acumulado en once años de 29.7%.

Durante diez, de los once años, la contribución al GPGB de las empresas públicas (medida a través de sus déficits o superávits), excluido CODELCO, ha sido negativa. El déficit acumulado en los once años asciende a 131.513 millones de pesos de 1977 y representó un 39% del GPGB de 1979. En el camino, las remuneraciones reales percibidas por los trabajadores de las empresas públicas, relativas al GPGB, fueron 0.87% , 1.35 y 1.18 para las empresas creadas por Ley, las filiales CORFO y CODELCO respectivamente. En resumen, el 39% del déficit acumulado del GPGB lo pagó el capitalista. Es decir, el Estado, ..los contribuyentes. El país ha crecido en un 29.7% en once años y ello ha sido producto, entre otras cosas, de una mejor asignación de recursos y de una mayor inversión y participación del sector privado. Eso es lo que claramente indican las cifras.

La importancia relativa de los déficits de las empresas públicas se puede observar en el cuadro N° 4. Durante 8 de los once años, estos déficits explicaron con holgura más del 50% del crecimiento de la cantidad de dinero y más del 100% del déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos. La contribución de las empresas públicas al proceso de estabilización de precios y de comercio exterior ha sido, en síntesis, . negativa. El Fisco, a partir de 1975 y las instituciones del sector público, a partir de 1977, han sido fuente de contracción monetaria (en sus presupuestos en moneda nacional), en contraste con el continuo déficit presentado por el complejo empresarial estatal, a excepción del año 1979.

En el anexo se presenta información sobre distintas disposiciones que regulan los aspectos tributarios, de comercio exterior, tarifarios y de precios, laborales y competitividad de las actividades empresariales públicas. No es lícito concluir que tales disposiciones son de aplicación exclusiva a dichas empresas. Sin embargo, es preciso preguntarse el grado de coincidencia entre el beneficio legal y la propiedad de las empresas. Parecería desprenderse que durante el transcurso de los años hasta 1975 a 1977 la potencialidad legislativa del sector empresarial estatal fue lo suficientemente significativa como para generar verdaderos enclaves. Muchas de estas disposiciones emanan de legislaciones que se remontan a los años 1932 y 1948-1940

esencialmente, y corresponden a la época en la cual se pretendió hacer crecer al país a través de la generación de actividad empresarial pública. Algunas disposiciones alcanzaron rango constitucional y hay otras que aún se mantienen. Todas estas manifestaciones explícitas de la presencia empresarial del Estado tienen su contrapartida en términos de asignación de recursos, libertad económica y por consiguiente crecimiento del país. Esto no ha sido posible cuantificarlo (y estimamos que sería muy difícil hacerlo), sin embargo el signo del resultado final es bien probable que sea negativo.

IV. VOLVIENDO A LA CITA

Von Mises en su libro Burocracia nos transmite un claro mensaje. Hay bienes para los cuales el mercado no otorga directamente indicaciones de su valoración. Tal es el caso de la administración de la justicia, la defensa nacional, las relaciones exteriores, el orden público y gobierno interior. Estos bienes necesarios e indispensables para la sociedad se rigen por una normatividad especial. Caen bajo el imperio del derecho público y por lo tanto sujetos a métodos de administración, algunas veces provisión, y control denominado burocráticos (palabra de la cual debería eliminarse toda connotación negativa). Existen, además, otros bienes para los cuales el mercado señala directa y claramente su valoración. Este es el campo de los bienes privados tales como la producción y consumo agrícola, la producción y consumo de minerales, de energía eléctrica, de comunicaciones, de acero, de transporte y tantos otros. La normatividad a la cual deben estar sujetos es la del derecho privado.

Es de toda lógica que en un país como el nuestro, en que durante las décadas previas a 1973 se fue acentuando la presencia del Estado en magnitud y variedad, el crecimiento del campo del Derecho Público ocupase paso a paso territorios del Derecho Privado. No es de extrañar que los intentos de usurpación del Derecho Público, mal concebido, golpearan uno de los pilares fundamentales de los contratos sociales; cual es el derecho de propiedad privada. En forma imperceptible al comienzo, pero evidente después, se aplicó

las técnicas y las consecuencias del derecho público a innumerables actividades estatales que competían claramente con el quehacer privado y que en muchos casos, lo inhibían. Así como es aberrante pensar que un ministerio de Relaciones Exteriores puede sucumbir y perecer (al menos sus funciones) erróneamente se asimiló dicha racionalización a las actividades empresariales. Estas se manifestaron en empresas denominadas personas jurídicas, las cuales con el correr del tiempo, o coetáneamente con la "necesidad" de su creación, adquirieron el adjetivo de personas jurídicas de derecho público. Las técnicas de administración, control y las consecuencias de sus acciones cayeron por lo tanto bajo las técnicas de gestión burocrática y... obviamente un sistema diseñado para la administración, eventual provisión y control de los bienes públicos, falló en su intento de producir eficientemente bienes privados. Quedaron sin embargo, muchas empresas públicas con la denominación nominal de "personas jurídicas de derecho privado". Y decimos que fue una denominación inefectiva puesto que, si bien es arbitrario discriminar en una misma actividad, es más difícil discriminar entre parés. . . Por ello, tal vez, muchas empresas públicas (particularmente las filiales de la CORFO) nunca intentaron cambiar su régimen jurídico y permanecieron regidas por la normatividad privada..., excepto en el momento en que sus resultados le eran adversos y había de recurrir a los aportes fiscales o a las capitalizaciones forzosas que, desde su creación, tuvo que efectuar el gran holding que es CORFO. El marco de acción del derecho privado, sin las consecuencias de dicha normatividad, es posiblemente el peor de los mundos desde el punto de vista social.

Desde 1974 a la fecha se ha logrado notorios avances en esta materia. Las cifras son elocuentes. ¡Ayer ingentes pérdidas! En forma sostenida se ha ido reduciendo los déficits y hoy tenemos un presente con superávit en las empresas públicas a nivel consolidado. Sin embargo, aún con esos resultados, la gestión empresarial del Estado no es del todo satisfactoria. No lo es puesto que la rentabilidad sobre su capital invertido es baja y en el período acumulado de los once años del estudio es negativa.

Sin perjuicio de lo anterior, el avance logrado en cuanto a normativi-

dad es sustantivo. Diríamos que trascendental. A través de los últimos siete años se ha generado una legislación que ha eliminado los tratamientos preferenciales en diversos tipos de materias. De particular importancia fue la dictación de la Ley Orgánica del Banco Central de Chile que impide la concesión de créditos directos al fisco, al sector público y al sector privado. Idéntica relevancia tiene la legislación financiera fiscal, la cual ha eliminado la atribución para conceder avales a entidades privadas, o públicas con patrimonio propio. Finalmente la Constitución Política de la República del año 1980 contempla, dentro de los derechos constitucionales prescritos por el artículo 19 en sus números 21, 22, 23 y parte del 24: la libertad de iniciativa económica y la limitación de la acción empresarial del Estado en conformidad a una ley de quorum calificado; la no discriminación en materia económica; la libertad para adquirir dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos establecidos por ley de quorum calificado; y el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales.

Las disposiciones sintetizadas constituyen el fundamento de la legislación en materia de derecho público y privado, en lo que respecta a la actividad empresarial estatal. Conceptualmente la actividad empresarial del Estado debe regirse y aceptar las consecuencias de la normatividad privada. Eso es lo que establece nuestro instrumento jurídico de mayor jerarquía y lo que contemplan las disposiciones de la Banca Central y de Administración Financiera del Estado. Se puede decir entonces, que en términos de definiciones, el camino avanzado es sustantivo.

Pareciese que en los últimos tres años la atención se hubiese centrado en definir con qué actividad empresarial estatal quedar. Así, a veces, se han ido sucediendo planteamientos casuísticos en los cuales intervienen desde los empresarios estatales hasta los sindicatos de dichas empresas, pronunciándose esencialmente sobre la propiedad de éstas. Estimo que dichos análisis lejos de arrojar luz sobre el problema, lo oscurecen. Más importante que con quedar es definir el cómo y las consecuencias del quedar.

Si los derechos y deberes del "ser propietario" son claramente establecidos (en conformidad a las disposiciones constitucionales, de la Ley Or-

gánica del Banco Central y de las disposiciones referentes a la instrumentación financiera del Estado) la luz sobre la solución del problema será lo suficientemente clara como para que empresario (Estado), trabajadores y contribuyentes en general mediten sobre los pro y los contra de lo que significa "el poseer".



A N E X O

- Cobertura
- Deflactor Implícito del GPCB
- Inversión
- Dotación y remuneraciones
- Síntesis de principales Exenciones Tributarias y de Comercio Exterior,
- Síntesis de regímenes de precios, tarifarios y cambiarios
- Síntesis de legislación laboral
- Síntesis de limitaciones a la competencia.

CUADRO N° 1

PRINCIPALES EMPRESAS EN PODER DEL ESTADO 1/

	1969	1972	1979
II. EMPRESAS CREADAS POR LEY			
A.1. Empresas de la Cobertura del estudio 2/			
1. ENAMI	+	+	+
2. ENAF	+	+	+
3. EPOS	+	+	+
4. EMPORCHI	+	+	+
5. E.T.C. del E.	+	+	+
6. EMPREMAR	+	+	+
7. LAN - CHILE	+	+	+
8. Y.F.C.C. del E.	+	+	+
9. CORPEOS Y TELEGRAFOS	+	+	+
10. E.C.A.	+	+	+
A.2. Empresas fuera de la Cobertura del estudio			
1. EOS V Región	+	+	+
III. EMPRESAS FILIALES CONFO			
A.1. Empresas de la Cobertura del estudio			
1. Compañía Chilena de Electricidad S.A.	-*	+	+
2. Compañía de Acero del Pacífico ...	+	+	+
3. Compañía de Teléfonos de Coyhaique	-	+	+
4. Compañía Nacional de Teléfonos de Valdivia	-	+	+
5. Compañía de Teléfonos de Chile 3/	-*	-*	+
6. Empresa Nacional de Carbón	-	+	+
7. Empresa Nacional de Electricidad S.A.	+	+	+
8. ECOM	+	+	+
9. ENTEL	+	+	+
10. IANSA	+	+	+
11. EHAEX	-	+	+
12. SOQUINICH	-*	+	+
A.2. Empresas fuera de la Cobertura del estudio			
1. SACOR LTDA.	+	+	+
2. TRANSARCHILAY	()	+	+
3. Empresa Minera Aysen	-	+	+
4. INTEIOCEANICA	-	+	+
5. COPEC	-	-*	-*
6. EMPRESA DE VIVIENDAS ECONÓMICAS PREFABRICADAS EL BELLOTO LTDA. V.E.P.	()	+	+
7. FENSACO	-	-*	-*
8. EMPRESA PESQUERA NUEVA AURORA LTDA.	-	+	+
9. SOCIEDAD LO VALLEDOR LTDA	+	+	+
10. EMPRECHIL LTDA.	()	+	+
11. COMPARIA MINERA TAPAYA	+	+	+
12. COMPARIA CAROLINA DE MICHILLA S.A.	-*	-*	+
13. I.R.T.	-	+	+
14. FABRICA DE CEMENTO EL MELON S.A.	-	+	+
15. SUDAMERICANA DE VAPORES	-*	+	-*
16. EMPRESA MINERA PUNTO BLANCO S.A.	-*	-*	-*
17. INDUSTRIA DE CONJUNTOS MECANICOS ACONCAGUA S.A.	+	+	+
18. SOCIEDAD MINERA CALETA DEL COBRE LTDA.	-*	-*	-*
19. EMPRESA ELECTRONICA NACIONAL S.A.	-	+	+
20. CELULOSA CONSTITUCION	+	+	+
21. FIRESTONE CHILE S.A.	+	+	-*
22. COMPARIA MINERA CHARAPAL TAL-TAL S.A.	-*	-*	-
23. COMPARIA SUDAMERICANA DE FOSFOROS S.A.	-*	-*	-*
24. AUTOMOTRIZ ARICA	-	+	+
25. HONSA	+	+	+
A.3. Número de Empresas fuera de la Cobertura del estudio, No especificadas	66	580	-
III. CODELCO (Empresa de la cobertura del estudio)	-*	+	+
TOTAL EMPRESAS EN PODER DEL ESTADO	90	620	40

Elaboración : Dirección de Presupuestos (DIPRES)
Ministerio de Hacienda

FUENTE : Corporación de Fomento de la Producción
Encuesta a Empresas Públicas 1960 - 78
Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (1980).

NOTAS : 1/ Se ha considerado como empresas en poder del Estado a aquellas en que este tenía una participación en el capital superior a un 50%.

2/ El total de las empresas de la cobertura del estudio en que el Estado poseía derechos por más de 50% eran 15, 22 y 23 para los años 1969, 1972 y 1979 respectivamente.

3/ En los años 1969 y 1972 el Estado poseía el 2,91 y el 12,74 respectivamente del capital de la Compañía de Teléfonos de Chile. Sin embargo, debe hacerse notar que esta empresa fue intervenida durante 1971 y controlada desde entonces a pesar de que el Estado adquirió la mayoría del capital solo en 1974 (D.L. 401 de 1974).

SINBOLOGIA :

+ Significa que en dicho año, la Empresa respectiva estaba en poder del Estado.

- Significa que en el año respectivo la Empresa no estaba en poder del Estado. Para identificar aquellas empresas que en los años respectivos no fueron consideradas en poder del Estado, pero en las que este, sin embargo, poseía una participación en el capital importante (inferior a un 50%, pero superior a un 10%), el signo - se le ha agregado un *.

() Significa que en dicho año la Empresa no existía.



CUADRO N° 2
DEFLECTOR IMPLICITO DEL GASTO DEL PRODUCTO GEOGRÁFICO BRUTO (G.P.G.B.)

El Deflector Implícito del Gasto del Producto Geográfico Bruto (D.I.P.), con base 1977 = 1,0 se construyó a través del cociente entre las siguientes series del Gasto del Producto Geográfico Bruto (G.P.G.B.) en miles de pesos de cada año y en miles de pesos de 1977.

	G.P.G.B. en miles de pesos de 1977 (1)	G.P.G.B. en miles de pesos de c/a año (2)	D.I.P. (1):(2)
1969	259.971.310	64.214	4.048,514498
1970	269.347.130	92.337	2.917,001094
1971	290.057.011	122.875	2.360,586051
1972	289.807.780	227.566	1.273,510394
1973	279.316.356	1.155.175	241,795707
1974	295.124.701	9.198.884	32,082564
1975	252.780.002	35.446.623	7,131286
1976	262.341.306	128.676.143	2,036772
1977	287.769.748	287.769.748	1,000000
1978	311.666.096	487.506.365	0,639307
1979	337.244.124	762.128.904	0,442503

Las cifras del G.P.G.B. para el período 1974 - 1979 corresponden a las entregadas por ODEPLAN, de acuerdo a la nueva serie de Cuentas Nacionales en base a la matriz de Insumo Producto del año 1977.

Las cifras del G.P.G.B. para el período 1969 - 1973 corresponden a la estimación resultante del empalme efectuado a partir de las cifras de 1974 de la serie en base 1977. A partir de dicha cifra se aplicaron las tasas de variación respectivas entregadas para cada año por la antigua serie de Cuentas Nacionales con base en el año 1965.



AÑOS	GASTO EN INVERSION REAL (en miles de \$ de c/año.)				INVERSION GEOGRAFICA BRUTA EN CAPITAL FIJO (I.G.B. en C.F.) (en miles de \$ de c/año)	RELACION PORCENTUAL DEL GASTO EN INVERSION REAL DE LAS EMPRESAS CON LA I.G.B. en C.F.				
	CREADAS POR LEY	FILIALES CORFO	CODELCO	TOTAL		CREADAS POR LEY	FILIALES CORFO	CODELCO	TOTAL	
1969	816	996	1.426	3.238	12.529	19,5	6,51	7,96	11,38	25,84
1970	383	1.769	1.494	3.646	17.267	18,7	2,22	10,24	8,65	21,11
1971	628	2.998	781	4.407	21.765	19,7	2,89	13,77	3,59	20,25
1972	1.080	6.146	66	7.292	35.534	15,6	3,04	17,30	0,19	20,53
1973	3.713	23.830	1.056	28.599	209.609	18,1	1,77	11,37	0,50	13,64
1974	46.924	283.367	108.243	438.534	1.201.596	13,1	3,91	23,58	9,01	36,50
1975	106.271	1.487.580	464.977	2.058.828	6.271.068	17,7	1,69	23,72	7,41	32,82
1976	475.715	3.796.410	1.208.819	5.480.944	17.064.910	13,3	2,79	22,25	7,08	32,12
1977	764.398	6.510.030	2.145.729	9.420.157	38.345.976	13,3	1,99	16,98	5,60	24,57
1978	2.137.407	7.914.305	4.025.764	14.077.476	71.586.080	14,2	2,99	11,06	3,62	19,67
1979	2.192.199	6.595.113	3.817.519	14.604.831	116.456.057	15,3	1,88	5,66	5,00	12,54

GASTOS EN INVERSION REAL DE LAS EMPRESAS

(Miles de \$ de 1977) (2)

AÑOS	INVERSION REAL				% VARIACION REAL ANUAL			
	CREADAS POR LEY	FILIALES CORFO	CODELCO	TOTAL	CREADAS POR LEY	FILIALES CORFO	CODELCO	TOTAL
1969	3.303.584	4.032.316	5.773.175	13.109.075	-----	-----	-----	---
1970	1.117.201	5.160.173	4.337.998	10.635.382	- 66,18	27,97	- 24,51	18,87
1971	1.482.444	7.077.019	1.843.613	10.403.076	32,69	37,15	- 57,70	2,18
1972	1.375.391	7.826.992	84.052	9.286.435	- 7,22	10,60	- 95,44	- 10,73
1973	897.766	5.761.858	255.330	6.914.952	- 34,73	- 26,38	203,78	- 23,54
1974	1.505.322	8.090.413	3.472.435	14.068.170	67,67	57,77	1.259,98	103,45
1975	757.712	8.606.445	3.315.286	14.679.443	- 49,66	16,68	- 4,53	4,35
1976	965.701	7.706.714	2.453.003	11.126.316	27,45	- 27,34	- 25,98	- 24,20
1977	764.398	6.510.030	2.145.729	9.420.157	- 20,85	- 15,53	- 12,56	- 15,33
1978	1.365.803	5.057.241	2.572.463	8.995.507	78,68	- 22,32	19,89	- 4,51
1979	964.568	2.901.850	2.559.708	6.426.126	- 29,38	- 42,62	0,50	- 28,56

FUENTES: Inversión Real de las Empresas, Balances Presupuestarios 1969 - 1979

I.G.B. en C.F. Cuentas Nacionales ODEPLAN, 1979-1974 (base año 1977), para los años 1973-1969, se usó como base el año 1974, considerando para cada año las variaciones anuales de dicho rubro en las Cuentas Nacionales de ODEPLAN 1960-1975 (con base 1965).

NOTAS: (1) Inversión Real corresponde al gasto efectivo registrado por caja por concepto de: reposición y adición de activos productivos, compra de activos y de bienes intermedios para inversión.

(2) Cifras deflactadas por el Deflactor Implícito del G.P.G.B.

DOTACION DE PERSONAL DE EMPRESAS PUBLICAS
Y EMPLEO A NIVEL NACIONAL

	DOTACION DE PERSONAL EMPRESAS						EMPLEO NACIONAL		Participación Empresa en em- pleo en %
	Creadas por Ley	Filiales Corfo	CODELCO	Total Empresas	Variación Anual		Población Ocupada		
					Absoluta	en %	a Junio ca- da año	% Var. Anual	
1969	55.714	50.779	22.981	129.474			2.722.600	0,5	4,76
1970	57.544	51.224	23.697	132.465	2.991	2,3	2.766.100	1,6	4,79
1971	61.115	56.692	26.127	143.934	11.469	8,7	2.856.000	3,3	5,04
1972	63.552	61.611	29.169	154.332	10.938	7,2	2.907.800	1,8	5,31
1973	66.258	63.379 x	31.484	161.121 x	6.789	4,4	2.891.200	-0,6	5,58
1974	62.682	63.723	32.902	159.307	-1.814	-1,1	2.784.700	-3,7	5,73
1975	54.636	60.048	31.597	146.281	-13.026	-8,2	2.660.600	-4,5	5,50
1976	48.763	57.550	30.946	137.259	-9.022	-6,2	2.702.000	1,6	5,08
1977	45.969	56.066	30.765	132.800	-4.459	-3,2	2.793.300	3,4	4,76
1978	42.240	53.171	29.547	124.958	-7.842	-5,9	2.909.000	4,1	4,30

FUENTE : Dotación de Personal : Encuesta Empresas Públicas - Dirección de Presupuestos (DIPRES).
Encuesta realizada el año 1979 con cobertura para el período 1970 - 1978.

Empleo Nivel Nacional : Estimación ODEPLAN en base antecedentes del I.N.E.
Exposición de la Hacienda Pública.

NOTA : Dotación de Personal Empresas incluye : Directivos Profesionales, Técnicos, Ad-
ministrativos, y Obreros.

CUADRO N-21
PAGO DE REMUNERACIONES EN LAS EMPRESAS PUBLICAS

	INDICE DE REMUNERACIONES TOTALES REALES PERCIBIDAS POR LOS TRABAJADORES (1)			RELACION INDICE DE REMUNERACIONES TOTALES REALES PER CIBIDAS POR LOS TRABAJADORES Y EL INDICE DE CRECIMIEÑ TO REAL DEL G.P.G.B. (2)		
	CREADAS POR LEY	FILIALES CORFO	CODELCO	CREADAS POR LEY	FILIALES CORFO	CODELCO
1969	88,98	87,46	96,40	0,922	0,906	0,999
1970	100,00	100,00	100,00	1,000	1,000	1,000
1971	126,78	137,27	109,70	1,177	1,275	1,019
1972	133,44	156,72	122,82	1,240	1,456	1,141
1973	122,62	132,94	132,88	1,182	1,282	1,281
1974	100,30	139,23	138,82	0,915	1,270	1,267
1975	84,65	136,34	103,76	0,902	1,454	1,106
1976	78,66	135,37	118,27	0,808	1,390	1,214
1977	96,33	146,47	145,43	0,902	1,371	1,362
1978	101,21	156,40	149,14	0,875	1,352	1,289

FUENTE : (1) Remuneraciones totales en términos reales percibidas 1970 = 100.

(2) Indice de crecimiento real del G.P.G.B. con base año 1970 = 100 construido a partir de las series de Cuentas Nacionales y concretamente del nivel de G.P.G.B. en moneda del año 1977.

NOTA : El concepto de remuneraciones corresponde a los montos brutos pagados a los trabaja
dores. No considera, ningún otro beneficio (pecunario o no) recibido al margen de
la planilla de remuneraciones, tales como : beneficios obtenidos de los servicios -
de bienestar, concesión gratuita de bienes y servicios básicos (luz, agua, alimen -
tos y otros) etc. y excluye los Aportes Patronales.