

SIN CONSIDERAR CODELCO, EMPRESAS ESTATALES CUESTAN CASI US\$300 MILLONES AL AÑO

- La participación del Estado en la gestión de empresas ha tenido una evolución significativa durante las últimas décadas, siendo el punto de mayor intervención estatal lo observado durante la administración de Salvador Allende, donde el Estado expandió su ámbito de manera sustancial.
- Los resultados financieros de las empresas públicas exhiben una alta varianza, ya que, durante los últimos 20 años, CODELCO ha tenido una contribución significativa al Fisco, pero el resto de las compañías han requerido cuantiosas transferencias desde el gobierno central para seguir funcionando.
- La actual administración exhibe una alta predisposición a crear nuevas empresas estatales, lo que requiere ser repensado.

La participación del Estado en la gestión de empresas ha tenido una evolución significativa durante las últimas décadas, siendo el punto de mayor intervención estatal lo observado durante la administración del ex Presidente Salvador Allende, donde el Estado llegó a controlar cerca de 421 firmas¹. Estas pertenecían a la más variada gama de actividades, desde la pesca y la construcción, hasta cinematógrafos y reparadoras de calzado.

En el sector financiero, por ejemplo, el Estado llegó a administrar más de 20 bancos alcanzando, en 1971, a controlar el 90% de las colocaciones en moneda corriente. En el sector agrícola, a mediados de 1973, alrededor del 48% de la superficie arable del país estaba en manos del Estado.

Las consecuencias del poder del Estado en la producción de bienes y servicios son múltiples, pero en la experiencia chilena destacó el ofrecer precios inferiores a los costos de producción y usar las firmas como bolsas de empleo. Ambas generaron clientelismo e ineficiencias que debían ser solventadas con recursos públicos.

¹ REFLEXIONES EN TORNO AL ESTADO EMPRESARIO EN CHILE, Cristián Larroulet, 1984. Disponible en <https://repositorio.udd.cl/server/api/core/bitstreams/270ba70d-261c-43bb-8e3e-3e61f0ffbd48/content>

SIN CONTAR CODELCO, EL ESTADO EMPRESARIO NOS CUESTA CASI US\$300 MILLONES ANUALES

En la actualidad, el Estado controla 17 empresas², donde las más relevantes son CODELCO y ENAP, las que junto a las otras 15 restantes, durante 2021, gestionaron un total de gastos de operación por US\$26.028 millones, equivalente a 8,2% del PIB. De dicho total, CODELCO tuvo gastos de operación por US\$14.790 millones, 4,7% del PIB, mientras que en ENAP las cifras fueron US\$8.068 millones y 2,5% respectivamente. Así, la suma de las 15 empresas estatales restantes tuvo gastos de operación en 2021 de US\$3.170 millones, 1% del PIB.

El presupuesto de cada una de estas empresas es aprobado por el directorio correspondiente, luego de la respectiva presentación ante la Dirección de Presupuestos. Sólo en el evento que sea necesario transferir aporte fiscal a una empresa estatal deberá ser considerado en la ley de presupuesto respectiva. Ello ocurre habitualmente en empresas deficitarias como es el caso de SASIPA que provee de servicios de agua potable, energía eléctrica y carga y descarga portuaria a Rapa Nui.

A su vez, las empresas públicas pagan impuestos (en caso de tener utilidades) y transfieren parte de sus utilidades al gobierno central o a gobiernos locales, como es el caso de ZOFRI³. En la Tabla N°1, se pueden analizar las transferencias realizadas entre 2001 y 2021 de este grupo de 17 empresas desde el Fisco (subsidios a las empresas) y hacia el Fisco (ingresos al presupuesto nacional), subdivididas por CODELCO, ENAP y el resto de las firmas.

² Las empresas estatales son Codelco, ENAP, ENAMI, ECONSSA, EFE, Correos, Metro, Polla, ZOFRI, COTRISA, SASIPA, TVN, ASMAR, ENAER, FAMA, Casa de Moneda y FOINSA. A partir de 1998 Emporchi se transforma en 10 empresas portuarias autónomas que no están incluidas en las estadísticas fiscales.

³ De acuerdo al artículo 12 de la Ley N° 18.846 indica que: "El precio de la concesión cederá en un veinte por ciento en favor de la Municipalidad de Iquique; en un veinte por ciento en favor de la Municipalidad de Alto Hospicio; en un treinta por ciento en favor de las municipalidades de la provincia del Tamarugal, por iguales partes; en un veinte por ciento en favor de la Municipalidad de Arica, y en un diez por ciento, dividido por partes iguales, en favor de las municipalidades de Camarones, Putre y General Lagos. Los recursos captados por los citados municipios por este concepto sólo podrán destinarse a financiar proyectos de inversión y sus correspondientes estudios.

TRANSFERENCIAS NETAS ENTRE GOBIERNO CENTRAL Y EEPP

Tabla N° 1: Período 2001 a 2021 en millones de dólares 2021

	Codelco	Enap	Resto EE.PP
Transferencias desde Gobierno Central	7.104	710	9.006
Transferencias hacia el Gobierno Central	63.383	821	3.030
Transferencias hacia municipalidades			130
Transferencia neta al Gobierno General	56.279	111	-6.106

Fuente: LyD a partir de Estadísticas Anuales del Sector Público disponible en http://www.dipres.cl/598/articles-274905_doc_pdf.pdf.

Se aprecia que el aporte neto de CODELCO al Estado, en ese periodo, fue de US\$56.279 millones, equivalente a un promedio anual de US\$2.814 millones. Ese aporte cayó de manera significativa en 2022, debido a la menor producción (-10,7%), al aumento de costos directos en 33,7%, y debido a problemas con los proyectos estructurales y de gestión⁴.

En el caso de ENAP, el aporte neto de ENAP al Fisco ha sido cerca de US\$ 5 millones anuales. Esta es una rentabilidad muy modesta considerando que el capital estatal invertido en ENAP es de US\$ 1.622 millones, lo que implica una tasa de rentabilidad de solo 0,3% anual en los últimos 20 años⁵. El uso alternativo de ese capital podría ser mucho más rentable para el Estado, dado que bonos libres de riesgo generarían una mayor rentabilidad que la que está obteniendo ENAP. Lo anterior toma mayor relevancia cuando durante este gobierno ha buscado impulsar nuevas inversiones en la empresa para competir en el mercado del gas.

En el resto de las empresas estatales el resultado es impresionante, ya que le han costado al Estado, y con ello a todos los contribuyentes, un total de US\$ 6.106 millones, lo que da cuenta de la necesidad de analizar en detalle qué problemas buscan solucionar cada una de ellas y estudiar si existen formas menos costosas de resolverlos. También parece innecesario que algunas empresas sigan al alero del Estado. Por ejemplo, la ZOFRI, que se transa en Bolsa de Santiago, donde el 71% de la propiedad es estatal. No parecer haber un rol público en que el Estado sea dueño de un mall y es posible que al ponerse en venta ese 71% sea rápidamente comprado por el sector privado.

⁴ <https://www.codelco.com/prensa/2023/codelco-genero-us-418-millones-de-excedentes-y-un-ebitda-de-us-1-143>

⁵ https://www.enap.cl/pag/785/1217/estados_financieros

En suma, y sin contar CODELCO, en los últimos 20 años los contribuyentes han debido aportar, en promedio, US\$295 millones anuales para sostener la operación de estas empresas. Ese monto es equivalente a aproximadamente 6.500 viviendas sociales que podrían construirse anualmente si no hubiera que sostener a firmas estatales.

DISÍMIL GOBERNANZA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

La gobernanza de las empresas del Estado no tiene un denominador común y es posible apreciar diferencias significativas en el mecanismo de selección de sus directores. Por ejemplo, en el caso de CODELCO⁶, el directorio de 9 miembros está compuesto de la siguiente forma:

- a) Tres directores nombrados por el Presidente de la República.
- b) Dos representantes de los trabajadores de la empresa, elegidos por el presidente de la República sobre la base de quinas separadas que, para cada cargo, deberán proponer la Federación de Trabajadores del Cobre y la Asociación Nacional de Supervisores del Cobre y la Federación de Supervisores del Cobre.
- c) Cuatro directores nombrados por el Presidente de la República, a partir de una terna propuesta para cada cargo por el Consejo de Alta Dirección Pública (ADP), con el voto favorable de cuatro quintos de sus miembros.

Este esquema, si bien es perfectible, considera expertise técnica y un mayor consenso político en las designaciones. En cambio, en el caso de ENAMI⁷, el directorio también está compuesto por 9 personas, pero sin mayor filtro técnico, donde priman intereses sectoriales. Los directores son:

- a) El ministro de Minería, que lo presidirá por derecho propio y será subrogado por el Subsecretario;
- b) Un representante del ministro de Hacienda;
- c) Tres directores de libre elección del presidente de la República;
- d) Un director designado por la Corporación de Fomento de la Producción;
- e) Dos directores designados por la Sociedad Nacional de Minería;
- f) Un director designado por el Instituto de Ingenieros de Minas, y
- g) Un director designado por la Comisión Chilena del Cobre.

⁶ Decreto Ley N° 1.350, disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6578&idParte=>

⁷ Decreto con Fuerza de Ley 153, disponible en

https://www.enami.cl/EnamiTransparente/B_MarcoNormativo/dfl-153_05-abr-1960.pdf

Finalmente, en el caso de TVN⁸, donde la administración de la empresa la ejerce un directorio compuesto de 7 miembros, que son designados de la siguiente forma:

- a) Un director de libre designación y remoción por parte del Presidente de la República, el que se desempeñará como presidente del directorio.
- b) Seis directores propuestos por el Presidente de la República al Senado para su aprobación. El Presidente debe hacer la proposición en un solo acto, cuidando que el directorio quede integrado en forma pluralista y paritario.

En el caso de los 6 directores propuestos por el Presidente de la República al Senado, se refleja una distribución similar a la representación de partidos políticos en ese órgano.

En estos tres ejemplos podemos apreciar la diversidad de gobernanzas que se observan en las empresas estatales y si bien el Sistema de Empresas Públicas⁹ (SEP) busca monitorear la gestión de las mismas, no todas las empresas están bajo su supervisión, de hecho, ENAMI y TVN no lo está. Existe, por tanto, aún mucho espacio para mejorar los gobiernos corporativos y, a través de ellos, hacer más eficiente la gestión de las compañías y aislarlas de las presiones que ejerce el poder político.

EL ESTADO EMPRESARIO Y LA ADMINISTRACIÓN BORIC

En su programa de primera vuelta, el actual Presidente, Gabriel Boric, tenía una extensa lista de nuevas empresas estatales a crear: Empresa Nacional de Redes de Telecomunicaciones, la Empresa Nacional de Hidrógeno Verde, la Empresa Nacional del Litio, la Empresa Pública Comercializadora de Materiales de Construcción, la Empresa Pública de Industrialización de Vivienda Sustentable, la Empresa Pública de Administración y Desarrollo de Infraestructura, además de una nueva Banca de Desarrollo.

En el programa de gobierno presentado durante la segunda vuelta¹⁰ dicha lista se redujo, pero de todas maneras ya han sido anunciadas la Empresa Nacional del Litio, el Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA) y el Administrador Público de Pensiones (APA), que considera la reforma de pensiones. A ellas se suman las que sobrevivieron en el programa de gobierno: un laboratorio para producir medicamentos, una de redes de telecomunicaciones y el Banco Nacional de Desarrollo.

⁸ Artículo 4 de la Ley N° 19.132, disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30499>

⁹ <https://www.sepchile.cl/>

¹⁰ https://www.servei.cl/wp-content/uploads/2021/06/5_PROGRAMA_GABRIEL_BORIC.pdf

En la Convención Constituyente anterior también se eliminaba el quorum calificado¹¹ que nuestra actual Constitución exige para crear una empresa pública y se permitía a las comunas crear empresas¹². Si bien ese texto fue rechazado, en el actual proceso, comisionados expertos oficialistas presentaron una enmienda al borrador que se discute para que “en casos de urgencia” se puedan crear empresas estatales sin necesidad de pasar por el Congreso¹³, así como rebajar a quorum simple la creación legal de las mismas.

De esta manera, podemos apreciar en la actual administración una alta preferencia por expandir el Estado Empresario, y la discusión que se ha producido a propósito del litio es un buen ejemplo de ello.

REFLEXIONES FINALES

La participación del Estado en la gestión de empresas ha tenido una evolución significativa durante las últimas décadas, siendo el punto de mayor intervención estatal lo observado durante la administración de Salvador Allende, donde el Estado expandió su ámbito de manera sustancial.

Actualmente, el número de las empresas estatales es acotado, pero salvo CODELCO y ENAP, el resto de las compañías han requerido cuantiosas transferencias desde el gobierno central para poder seguir funcionando, lo que ha significado la inversión de cuantiosos recursos estatales que podrían tener usos más rentables, por ejemplo, en la solución de problemas sociales. Es por ello que la alta predisposición de la actual administración por crear nuevas empresas estatales, como por ejemplo para explotar el litio, debiera ser reconsiderada.

¹¹ Artículo 19, numeral 21, segundo inciso. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302&idParte=>

¹² Artículo 214 de la propuesta de Constitución. Disponible en <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/08/Texto-CPR-2022-entregado-al-Pdte-y-publicado-en-la-web-el-4-de-julio.pdf>

¹³ De las comisionadas señoras Fuenzalida y Rivas; y de los comisionados señores Cortés, Lovera y Francisco Soto: “Para agregar un nuevo literal b) del inciso 24 del artículo 17 el siguiente: “En caso de urgencia, se puede crear una empresa de propiedad estatal o mixta en asociación con privados, mediante un decreto firmado por todos los Ministros, el cual entraría en vigor en forma inmediata mientras se tramita la ley respectiva.”