
EL ROL DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO EN EL CHILE
POSDICTADURA



Diego Barría Traverso

Introducción

Las empresas del Estado¹ fueron un actor relevante en la implementación de políticas públicas latinoamericanas durante gran parte del siglo XX. En el caso chileno, los antecedentes de empresas públicas datan del siglo XIX, pero fue bajo el esquema industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que tuvieron su época dorada. Sin embargo, ese proceso tuvo una corta duración, y durante la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990), gran parte de las empresas públicas chilenas fueron privatizadas. El modelo socioeconómico neoliberal implantado por la dictadura tuvo como una de sus premisas que el Estado no debía desarrollar actividades empresariales. Esas ideas se han mantenido hasta el día de hoy.

A pesar de ello, un número pequeño de organizaciones continuó en manos del Estado. La más importante y reconocida es la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), que financia el presupuesto público. Sin embargo, esta empresa no es la única en manos del Estado, y de hecho existen otras que desarrollan diversas actividades. Este capítulo explora este conjunto de empresas, buscando determinar qué rol juegan en un Estado subsidiario y en una economía neoliberal, en la que predomina el repliegue estatal en favor de la actuación de los privados. A continuación se presenta una exploración sobre algunas características del conjunto de empresas del Estado, que apunta a en-

¹ En este trabajo entenderemos como empresa del Estado o empresa pública a aquellas organizaciones que desarrollan actividades de servicio público o económicas en la cual la participación del Estado sobre la propiedad tiene un rol de control. Es claro que estamos frente a una empresa del Estado cuando éste es dueño de ella de forma completa. No obstante, cuando la participación accionaria del Estado representa una parte del total, cuesta calificar el carácter de una empresa. Sin embargo, se la puede considerar pública si el Estado tiene una posición mayoritaria y, por ende, tiene el control y la capacidad de dirigir la empresa (Camacho, 2010: 412).

tender cuáles son sus características, qué funciones cumplen y bajo qué esquemas son gestionadas.

Las empresas públicas en la historia de Chile

Los primeros antecedentes de empresas públicas en el Chile independiente datan de la segunda mitad del siglo XIX, periodo en el que el Estado debió hacerse cargo de proyectos ferroviarios que van perdiendo interés para privados (véase Crowther, 1973; Alliende, 2001; Guajardo, 2007). Dicha actividad tomará vigor durante las primeras décadas del siglo XX, especialmente en el ámbito minero (Ibáñez, 2003), pero tendrá su mayor apogeo con la Creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), en 1939 (véase Ortega *et al.*, 1989; Correa *et al.*, 2001; Ibáñez, 2003; Silva, 2008).

La CORFO vino a materializar la versión chilena del modelo ISI. La corporación fue pensada como una agencia pública encargada de establecer planes de desarrollo económico, actuar como empresario y entregar subsidios a los privados (Fermendois, 2005). En una primera etapa, CORFO fundó una serie de empresas. En 1943 se creó la Empresa Nacional de Electricidad, S.A. (ENDESA), que construyó ocho centrales hidroeléctricas, entre 1944 y 1952. También en 1943 se creó la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), empresa mixta encargada de producir acero. La acción de la corporación generó un aumento en el peso de la industria en la economía chilena. Entre 1944 y 1952 construyó ocho centrales; representaba el 13.8% del PIB entre 1925 y 1929, y entre 1948 y 1952 alcanzó el 21.7% (Correa *et al.*, 2001: 147). Durante la primera etapa, CORFO desarrolló planes sectoriales, y en 1961 dictó su primera planificación de carácter global.

Durante la presidencia de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), se inició un proceso de chilenización de los yacimientos de cobre, que consistió en la compra de acciones de empresas cupríferas, hasta hacer al Estado el accionista mayoritario. Durante el gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular (1970-1973), el proceso finalizó con la adquisición completa de dichas empresas, en 1971. Además, se avanzó en la conformación de un área social en la economía: un conjunto de empresas, hasta ese momento privadas, que fueron pasadas al ámbito estatal (Ortega *et al.*, 1989). Este proceso se materializó en la toma de facto de empresas

por parte de trabajadores; alcanzó tal ritmo que el 70% de la propiedad industrial quedó bajo el sector social (Arellano, 1984: 44).

Sin embargo, el área social y la empresa estatal en tanto actor relevante tuvieron su fin con el golpe de Estado llevado adelante por los militares para derrocar a Salvador Allende. La dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990) implantó lo que Manuel Gárata (2010) ha llamado una revolución capitalista, caracterizada por un modelo económico neoliberal, con mínima participación del Estado en la prestación de servicios sociales, y con una legislación pro empresa que, entre otras cosas, ha inhibido la aparición de actores relevantes como sindicatos (Frank, 2000).

En el ámbito de las empresas públicas, una primera medida tomada por Pinochet y los *Chicago Boys* (grupo de economistas monetaristas, formados en la Universidad de Chicago), fue devolver al sector privado las empresas pasadas al área social. Esta primera etapa también incluyó, entre otras cosas, la creación del sistema privado de pensiones (dominado por las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP) (Sáez, 1996). Entre 1985 y 1988 se desarrolló una segunda ola de privatizaciones, muy polémicas porque varios encargados de desarrollar el proceso terminaron siendo los dueños de dichas empresas. En el paquete se encontraban empresas creadas bajo el alero de CORFO, que cumplían funciones de provisión de servicios públicos (Compañía de Teléfonos de Chile, CTC; la Línea Aérea Nacional, LAN Chile; la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, ENTEL; la Compañía Chilena de Electricidad, Chilectra) y producción de insumos para la industria (ENDESA, CAP y la Sociedad Química y Minera de Chile, SOQUIMICH). El Banco del Estado, CODELCO y Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) continuaron en manos del Estado, por ser consideradas empresas estratégicas (Gárata, 2010).

A la par del proceso de desmantelamiento de la capacidad empresarial del Estado, la dictadura colocó límites a la actividad empresarial en la Constitución de 1980. Así, el número 21 del artículo 19, el cual trata sobre los derechos y libertades de los ciudadanos, estableció el derecho a la actividad empresarial y, al mismo tiempo, determinó que el Estado podría desarrollar este tipo de actividades solamente autorizado por una ley de quórum calificado, lo que ha primado en Chile desde la vuelta a la democracia, en 1990, ha sido un consenso básico en torno a dos cuestiones: la actividad política debe tener un carácter de-

mocrático y la economía debe regirse por la lógica de mercado (Drake y Jáksic, 1999). Así, la posibilidad de intervenir a través de empresas públicas ha quedado descartada dentro del menú de opciones de los formuladores de políticas públicas. Incluso, en la década de 1990, bajo los gobiernos de la Concertación, coalición de centro izquierda, se llevó a cabo una tercera ola de privatizaciones, que abarcó a las empresas sanitarias en manos del Estado y a la Empresa Portuaria de Chile, dividida en diez empresas, siete de las cuales concesionaron la gestión de puertos al sector privado.

En lugar de fomentar el desarrollo de la empresa pública, lo que ha primado ha sido la concepción de un Estado Subsidiario, caracterizado por el rol preponderante de los actores privados en la satisfacción de las necesidades sociales (véase, por ejemplo, Bravo Lira, 1995). Ello se materializó en la concesión de bienes públicos y una decidida acción del Estado para proponer soluciones a problemas públicos a partir de la acción de privados. Expandiéndose a todo ámbito, desde la implementación de políticas sociales hasta el desarrollo de obras públicas.

El Estado reservó para sí el rol de regulador. Muñoz (1996: 45) describe esta cuestión de la siguiente manera: “En esta perspectiva, el Estado es menos un agente económico directo y más un constructor de institucionalidad, es decir, del espacio público en el cual los agentes privados asumen las responsabilidades”. La regulación estatal, específicamente, tuvo como fin alinear los comportamientos en los nuevos mercados, para evitar, por ejemplo, la aparición de prácticas monopólicas (Paredes, 2001) y se materializó en un tipo de servicio público específico: las superintendencias. Estas instituciones son entes técnicos, que regulan ciertos sectores de provisión de servicios públicos u otros en los que hay concesiones entregadas por el Estado y monopolios, y tienen capacidades normativas, fiscalizadoras y sancionadoras (Camacho, 2010).

Empresas públicas chilenas en la actualidad

Aceptando el criterio de Camacho, se puede considerar que una empresa es del Estado cuando éste tiene una posición de control sobre ella, se puede señalar que las empresas del Estado chileno hoy son las que se muestran en el cuadro 1.

Cuadro 1. Empresas del Estado de Chile (2013)

Nombre	Año de creación	Tipo de persona jurídica	Porcentaje de propiedad estatal	Traspasos en dólares americanos al Fisco en 2012 por excedentes e impuestos
Astilleros y Maestranzas de La Armada	1895	Derecho público	100	0
Banco del Estado	1952	Derecho público	100	264 775 605
Casa de Moneda de Chile, S.A.	1749	Sociedad Anónima	100	957 132
CIMM (Centro de Investigación Minera y Metalúrgica)	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
CIMM Tecnologías y Servicios, S.A.	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
Comercializadora de Trigo, S.A.	1986 (en su forma actual)	Sociedad Anónima	97.24	0
Corporación Nacional del Cobre de Chile	1976	Derecho público	100	3 763 872 614
Empresa Concesionaria de Servicios Sanitarios, S.A.	1990	Sociedad Anónima	100	255 235
Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas	1960 Dejó de existir en 2013	Derecho público	100	0
Empresa de Correos de Chile	1858 (1981 en su forma actual)	Derecho público	100	0
Empresa de los Ferrocarriles del Estado	1884	Derecho público	100	0
Empresa de Servicios Sanitarios Lago Peñuelas, S.A.	1998	Sociedad Anónima	98.67	36 738
Empresa de Transporte de Pasajeros Metro, S.A.	1989 (en su actual forma)	Sociedad Anónima	100	0

Continúa...

Nombre	Año de creación	Tipo de persona jurídica	Porcentaje de propiedad estatal	Traspasos en dólares americanos al Fisco en 2012 por excedentes e impuestos
Empresa Nacional de Aeronáutica	1984	Derecho público	100	0
Empresa Nacional de Minería	1960	Derecho público	100	35 408 086
Empresa Nacional del Carbón, S.A.	1921 2012 en liquidación	Sociedad Anónima	99.97	0
Empresa Nacional del Petróleo	1945	Derecho público	100	5 926 484
Empresa Periodística La Nación, S.A.	1934	Sociedad Anónima	69.3	1 405 727
Empresa Portuaria Antofagasta	1997	Derecho público	100	22 118 452
Empresa Portuaria Arica	1997	Derecho público	100	966 800
Empresa Portuaria Austral	1997	Derecho público	100	1 370 922
Empresa Portuaria Chacabuco	1997	Derecho público	100	1 214 300
Empresa Portuaria Coquimbo	1997	Derecho público	100	2 621 961
Empresa Portuaria Iquique	1997	Derecho público	100	6 705 725
Empresa Portuaria Puerto Montt	1997	Derecho público	100	3 600 363
Empresa Portuaria San Antonio	1997	Derecho público	100	40 638 474
Empresa Portuaria Talcahuano San Vicente	1997	Derecho público	100	46 126 032
Empresa Portuaria Valparaíso	1997	Derecho público	100	10 605 796
Fábrica y Maestranzas del Ejército	1953	Derecho público	100	0
Polla Chilena de Beneficencia, S.A.	1934 1990 pasa a ser S.A.	Sociedad Anónima	100	864 319
Puerto Madero Impresores, S.A.	2004	Sociedad Anónima	69.3	0

Continúa...

Nombre	Año de creación	Tipo de persona jurídica	Porcentaje de propiedad estatal	Traspasos en dólares americanos al Fisco en 2012 por excedentes e impuestos
Sociedad Agrícola SACOR Ltda.	1964 (en liquidación 2013)	Sociedad de responsabilidad limitada	99	0
Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua Ltda.	1980	Sociedad de responsabilidad limitada	99.93 (0,07 a través de SACOR)	0
Televisión Nacional de Chile	1970	Derecho público	100	1 568 149
Zona Franca de Iquique	1990	Sociedad Anónima	71.27	251 368

Fuente: Elaboración propia partir de información publicada en sitios web oficiales de las empresas, www.sepchile.cl, www.dipres.cl y www.bcentral.cl

Los aportes fueron transformados a dólares americanos a partir del tipo de cambio observado en diciembre de 2012.

Aguirre (1979: 89) ofrece un amplio repertorio de objetivos a los que las empresas públicas pueden apuntar. Entre ellos se cuentan la provisión de servicios públicos, la producción de ingresos para el Fisco, la estimulación de la actividad económica, regular precios, atacar el desempleo, entre otras funciones económicas.

Por su parte, Gladys Camacho (2010: 422-424), ofrece una tipología de empresas a partir de los objetivos perseguidos que grafica de buena forma alguna de las funciones genéricas que estas organizaciones han realizado históricamente. Ellas son: 1) empresas que tienen como fin generar ingresos o rentas, de las cuales se nutre el propio Estado. Ello a veces es realizado de forma directa y en otras ocasiones a través de alianzas público-privadas; 2) empresas que son creadas para la entrega de algún servicio público. En ocasiones, esta prestación se hace monopólicamente. Otra modalidad es aquella en la cual la empresa pública presta el servicio dentro de un mercado en el que existen también operadores privados; 3) empresas que actúan para fomentar la actividad económica, a través de procesos de ayuda; 4) empresas que por su actividad buscan regular o corregir las tendencias del mercado (véase cuadro 2).

El análisis del tipo de objetivos que buscan alcanzar las empresas de propiedad estatal abre espacio para entender el rol que el Estado desarrolla en los ámbitos sociales y económicos. En este sentido, algunas cuestiones pueden destacarse sobre el caso chileno.

Empresas generadoras de ingresos para el Fisco

Respecto al primer tipo de empresas, destaca el rol que juegan CODELCO y ENAP en la entrega de recursos. Ambas empresas mineras se dedican a la explotación de recursos naturales. En el caso de la primera, en 2012 entregó 3 763 872 614 de dólares al Fisco. El conjunto de empresas portuarias entregaron ese año 135 968 825 de dólares. Existen otras empresas con bajo aporte, pues están autorizadas a no entregar excedentes por un tiempo. Está el caso de la Empresa Nacional del Petróleo, que hace uso del derecho exclusivo que la Constitución de la República de Chile le da al Estado sobre el petróleo, y que entregó al Fisco ese mismo año 5 926 484 de dólares (www.dipres.cl).

CODELCO es la empresa pública más importante del país. Ello se refleja en el aporte fundamental que realiza al Fisco. Éste llega a tal

Cuadro 2. Empresas del Estado de Chile clasificadas por función

Empresas generadoras de ingresos para el Fisco	Empresas que proveen servicios públicos	Empresas de fomento	Empresas que buscan regular el mercado
CODELCO	Banco del Estado*	Banco del Estado*	Banco del Estado*
Empresas portuarias (Antofagasta, Arica, Austral, Chacabuco, Coquimbo, Iquique, Puerto Montt, San Antonio, Talcahuano, Valparaíso)	Casa de Moneda de Chile, S.A. Empresa Concesionaria de Servicios, Sanitarios S.A. Empresa de Correos de Chile	ENAMI* Zona Franca de Iquique	Comercializadora de Trigo, S.A. ENAMI*
ENAP	Empresa de Ferrocarriles del Estado		
Polla Chilena de Beneficencia, S.A.	Empresas de la defensa nacional (Astilleros y Maestranzas de La Armada Empresa Nacional de Aeronáutica Fábricas y Maestranzas del Ejército)		
Puerto Madero Impresores, S.A.	Empresa de Servicios Sanitarios Lago Peñuelas, S.A.		
	Empresas portuarias (Antofagasta, Arica, Austral, Chacabuco, Coquimbo, Iquique, Puerto Montt, San Antonio, Talcahuano, Valparaíso)		
	Empresa de Transporte de Pasajeros Metro, S.A.		
	Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua Ltda.		
	Televisión Nacional de Chile		

* Empresas que son clasificadas en más de un grupo.
 Fuente: Elaboración propia.

punto de importancia, que el presupuesto público considera en su metodología de formulación una estimación del precio del cobre (Carmacho, 2010: 422).

Empresas que proveen servicios públicos

El carácter abstencionista del Estado chileno en la actualidad queda de manifiesto en lo relativo a las empresas que prestan servicios públicos. La entrega de electricidad y agua potable están en manos privadas. El Estado no tiene participación en el primer sector, y en el segundo cuenta con una empresa encargada de administrar algunas concesiones a privados realizadas durante la década de 1990.

Un sector donde el Estado todavía tiene participación es el de las empresas portuarias. Mediante la Ley N° 19 542, publicada en 1997, la Empresa Portuaria de Chile fue convertida en diez empresas portuarias independientes. Siete de ellas fueron concesionadas a privados. Solamente tres, las empresas portuarias de Puerto Montt, Chacabuco y Austral continúan bajo operación estatal (SEP, 2006).

En transporte, el Estado cuenta con la Empresa de Ferrocarriles del Estado y con el Metro de Santiago. La primera empresa desarrolla el transporte entre Santiago y el sur del país, y además administra los trenes urbanos en Valparaíso y Concepción. Ambas empresas llevan a cabo actividades en un campo que requiere una inversión fuerte para crear y ampliar las redes de transporte.

Otro sector de servicios en el que el Estado chileno todavía participa es el de las comunicaciones. Por una parte cuenta con la Empresa Periodística La Nación S.A., la cual está en proceso de liquidación por decisión política del gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). En enero de 2014, la empresa vendió su archivo histórico a la Universidad Diego Portales y durante el año, finalmente, el medio pasó a manos de privados.

La segunda empresa es Televisión Nacional de Chile (TVN), el principal canal del país, que alcanza cobertura nacional. En 2013 la empresa fue autorizada por la Ley N° 20 694 a ampliar su función a cualquier plataforma audiovisual. TVN es una empresa que compete en un mercado con otros canales de televisión, lo cual genera una serie de tensiones. Por una parte TVN se define como un canal que busca “refle-

jar a Chile en toda su diversidad, contribuir a fortalecer su identidad nacional, y conectar a los chilenos en todo momento y lugar” (www.tvn.cl). Esto ha llevado a que se levante un discurso de televisión con fines públicos, que debe convivir con las dinámicas propias de la competencia en la industria televisiva.

El Banco del Estado es otra empresa que presta servicios públicos. En la última década, el banco, siguiendo sus definiciones estratégicas de fomentar la bancarización y contar con una red que permita acceder a la población en su conjunto a servicios bancarios, ha desarrollado una política de diseñar productos para personas que no pueden acceder a ellos en la banca privada. Ejemplo de ello son Cuenta RUT, Caja Vecina y, más recientemente, Cuenta Emprendedor. El primero de estos productos es una cuenta vista, que permite depositar y retirar dinero, además de pagar a través de una tarjeta de débito en el comercio. El requisito para obtener esta tarjeta es contar con un número de identificación (RUT), el que recibe cada persona cuando al nacer es inscrito en el Registro Civil. Caja Vecina es una red de terminales operadas por el comercio minorista en todo el país. Esta red ha permitido la realización de transacciones en días y horarios en los que el Banco del Estado se encuentra cerrado, contribuyendo así a hacer a la banca más asequible a la población. La Cuenta Emprendedor actúa de forma similar a la Cuenta RUT, pero está pensada para pequeñas y medianas empresas que están iniciando actividades y no reciben servicios de la banca privada.

Otro tipo de empresas son las encargadas de que las zonas extremas del país tengan acceso a bienes y servicios básicos. Hasta 2013, existió la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas, la cual fue liquidada. En la actualidad todavía funciona la Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua Limitada, que provee de servicios como agua potable, electricidad, descarga marina a los habitantes de la Isla de Pascua (distante a 3 750 kilómetros de Chile continental). Por dichas circunstancias, esta empresa produce y distribuye directamente los servicios antes mencionados.

En este mismo grupo se puede agregar la Casa de Moneda, empresa que cumple la función de imprimir billetes y acuñar monedas, además de dar fe pública de su validez. Por último, se encuentran empresas militares, las cuales son abordadas más adelante.

Empresas de fomento

Cuando la CORFO fue creada en 1939, se pensó que el Estado actuaría directamente como empresario, que daría asesoría técnica, y que además entregaría incentivos económicos para la acción privada (Fernandois, 2005). En la actualidad, la corporación centra sus esfuerzos en fomentar la iniciativa privada a través de fondos (Muñoz, 2009).

Por lo mismo, es reducido el número de empresas del Estado que cumplen esta función. Una de ellas es el Banco del Estado, el cual, como se señaló, tiene como pilar estratégico de su gestión aumentar el acceso a la banca, entre otras cosas, para permitir que un mayor grupo de personas pueda tener la posibilidad de emprender. Así, el banco ha diseñado una serie de productos específicos para las pequeñas empresas, como la Cuenta Emprendedor antes mencionada, créditos, *leasing*, apoyo para el comercio exterior. En el ámbito de las microempresas, en tanto esto se ve complementado con la instauración de un premio para los microemprendedores, el cual en 2013 tuvo su novena versión.

La Empresa Nacional de Minería (ENAMI) también desarrolla actividades de fomento. En el ámbito de la pequeña y mediana minería, la empresa colabora en diversos ámbitos con los actores del sector, tanto para ayudarlos a desarrollar sus actividades, como para que puedan obtener mejores beneficios en el mercado. ENAMI compra la producción a diversos productores para procesarla y, finalmente, venderla en el mercado. También presta asesoría técnica en diversas áreas, como apoyo para mejorar los estándares de producción, las capacidades productivas, planificación minera y reconocimiento de recursos y reservas, además del desarrollo de estudios.

La Zona Franca de Iquique (ZOFRI), creada en 1990, es un ejemplo de empresa pública, radicada regionalmente, que busca impulsar las actividades económicas. ZOFRI administra un mercado liberado de impuesto que tiene el objetivo de dinamizar la actividad económica en la primera y décimo quinta región de Chile. Ello se realiza para generar una comunidad de negocios en el norte del país y para conectar esa economía regional a la economía mundial.

Finalmente, está el caso de la Sociedad Agrícola Sacor Limitada, liquidada en 2013. La empresa fue creada en la década de 1960 por CORFO, y hasta 2004 desarrolló actividades de fomento en la industria agrícola y ganadera en diferentes regiones de Chile.

Empresas que buscan regular el mercado

Bajo el esquema de un Estado regulador, no es usual que se busque incidir en el funcionamiento de un mercado a través de la acción de la empresa pública. El Banco del Estado es uno de los escasos ejemplos en este ámbito. A través de su acción, busca generar una mayor competencia en el sector bancario. Esta cuestión, de todas formas, es discutida por sectores que critican a la empresa por actuar como un banco más dentro de la industria y por priorizar los intereses de las grandes empresas (Pizarro, 2013).

En 2007 existió un esfuerzo por hacer que el banco actuara para regular el funcionamiento del mercado de las administradoras de fondos de pensiones. Durante el debate de la reforma previsional impulsada por la presidenta Bachelet (2006-2010), se pensó en permitir que los bancos pudieran crear sus propias AFP. La idea era que el Banco del Estado creara una administradora de fondos para bajar el valor de las comisiones. Finalmente el Congreso rechazó esa propuesta y se atacó el problema de las comisiones llamando a una licitación para crear una nueva AFP que tuviera público cautivo a cambio de administrar los fondos con una tasa más baja.

Otro caso de empresa que busca regular el funcionamiento de un mercado es ENAMI. La empresa, junto con fomentar el desarrollo de la actividad minera, tiene como misión corregir fallas de mercado, dando mejores opciones de negocios a las pequeñas y medianas empresas mineras en relación con los compradores. Al comprar la producción, procesarla y comercializarla, espera entregar mejores precios a la industria minera.

La Comercializadora de Trigo, S.A. (COTRISA) es, quizá, el caso de regulación más completo dentro de Chile. La empresa tiene como misión *“desarrollar acciones que apoyen el funcionamiento transparente y competitivo del mercado de granos...”*, mejorar las condiciones de comercialización, centrándose en los pequeños productores. Desarrolló dos sellos (COTRISA y Precinto), los que certifican la confiabilidad de laboratorios y de recintos de pesaje. Además, certifica la calidad de los granos transados en la bolsa de productos. La empresa también entrega servicios relacionados al proceso productivo, ofrece gestión de compra, transporte, y desarrolla estudios del mercado para entregar información a los actores. Así, COTRISA busca generar condiciones para que exista confianza y mejores opciones para las transacciones dentro del mercado del trigo.

Las empresas militares

Aunque no fueron categorizadas como una categoría de empresa, y están clasificadas en el cuadro 2 como aquellas que prestan un servicio (la defensa nacional), la sobrevivencia de empresas en el ámbito militar requiere un breve comentario. Así como no pasaron a sus funcionarios al sistema de pensiones privadas, obligatorio para el resto de la población, los militares tampoco privatizaron las actividades de desarrollo tecnológico y manutención del material desarrolladas por los Astilleros y Maestranzas de la Armada, la Empresa Nacional de Aeronáutica y Fábricas y Maestranzas del Ejército. Ello responde a la idea de los militares, expresada anteriormente, en el sentido de no privatizar empresas estratégicas, como este conjunto, que son actores fundamentales para desarrollar las capacidades militares del país.

La estructura de control de la gestión de las empresas del Estado

Las empresas públicas chilenas son controladas en su gestión a través de tres esquemas. El primero de ellos es el control administrativo directo llevado a cabo por el presidente de la República a través del ministerio del ramo. En esta categoría caben CODELCO y ENAP, empresas que juegan un importante papel como fuente de ingresos para el Fisco. Existe una segunda forma de control que es la gestión articulada. Aquí, de acuerdo con Camacho, se impone una racionalidad común a conjunto de empresas que actúan en diferentes sectores. Ello se ha realizado a través de CORFO. Tradicionalmente, la corporación se ha dividido en comités que se hacen cargo de distintos sectores. Hasta 1997 existía un comité a cargo de las empresas CORFO, el cual fue reemplazado ese año por el Sistema Administrador de Empresas. Este comité funcionó hasta 2001, cuando fue reemplazado por el Sistema de Empresas Públicas, que funciona hasta hoy. La gran mayoría de las empresas del Estado están bajo esta institucionalidad, con la excepción de CODELCO, ENAP y TVN. Un tercer tipo de control es el realizado por otras empresas. En esta categoría se encuentran todas aquellas empresas filiales que responden a las empresas principales. Un ejemplo de ello es Geotermia, cuya propiedad corresponde en un 50,01% a CODELCO y en un 49,9 a ENAP (Camacho, 2010: 434-439).

Desde la década de 2000, la gestión de las empresas públicas ha sido objeto de debate. Por una parte, se ha discutido la cuestión de la eficiencia en términos de costos, algo sensible en empresas como CODELCO. De igual forma, la atención se ha puesto en la conformación de los directores de empresa y la difícil relación entre la política y la experticia técnica. Otro tema relevante en el debate ha sido el de la corrupción.² De hecho, entre las décadas de 1990 y 2000, diversas empresas fueron un foco de escándalos por contratos con precios abultados o por el pago de indemnizaciones millonarias a ejecutivos. En consecuencia, surgió un debate sobre cómo mejorar la gestión, y en ese contexto el concepto de gobierno corporativo, o corporatización, emergió.

Hasta ahora, se han presentado dos proyectos de ley sobre la materia (el primero, en 2008 por la presidenta Bachelet, y otro en 2013 por parte del presidente Piñera). Lo que estas iniciativas han buscado es alinear la institucionalidad chilena al esquema que, desde 1999, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha estado impulsando de forma exitosa, especialmente a través de sus documentos *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Assets* (2004), *Enterprises Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (2005) y *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries* (2005) (Fontes Filho, 2008).

Los proyectos de Bachelet y Piñera son muy similares. De hecho, en su mensaje al Congreso Nacional, Piñera señaló que la iniciativa recoge la propuesta de su antecesora. Ambos proyectos señalaron, de forma explícita la intención de homologar la institucionalidad de gestión de las empresas con participación estatal a las guías definidas por la OCDE en los documentos recién mencionados. De este documento derivan tanto los problemas a atacar como las soluciones.

El mensaje presentado en 2013 por Piñera, al igual que en el mensaje redactado por Bachelet en 2008, destaca las recomendaciones de la OCDE en los siguientes puntos: 1) crear un marco institucional y legal común para las empresas del Estado; 2) diferenciar los roles empresariales y de formulador y ejecutor de políticas públicas, colocando los derechos de propiedad en un ámbito específico y separado de la administración del Estado; 3) hacer explícitos los objetivos de las empresas del Estado, para transparentarlos frente a los ciudadanos; 4) generar información

² Los casos de corrupción en empresas del Estado entre 1998 y 2008 pueden encontrarse en <http://www.cdh.uchile.cl/corrupcion/>

que aumente los niveles de transparencia de las empresas del Estado, igualando las exigencias por las que se rigen las empresas privadas.

Estos cuatro puntos se materializan en propuestas, presentes en los mensajes que contiene el cuadro 3.

Cuadro 3. Proyectos de ley sobre gobierno corporativo de empresas del Estado de Chile, presentados en 2008 y 2013

	Bachelet	Piñera
Marco institucional común para las empresas del Estado	Creación del Consejo Superior de Empresas Públicas como servicio público descentralizado y supervigilado por el presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Encargado de representar al Fisco, CORFO, empresas o acciones en las empresas que tengan participación estatal. Dicta instrucciones de aplicación general en las empresas bajo su cargo.	Creación del Sistema de Empresas Públicas (SEP) como servicio público descentralizado y supervigilado por el presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Encargado de velar que la gestión de las empresas del Estado minimice costos, maximice la rentabilidad y que cumpla eficiente y eficazmente los objetivos o fines públicos establecidos por la ley.
Roles diferenciados entre Estado empresario y formulador y ejecutor de políticas públicas	Nombra directores en empresas del Estado. Derechos de propiedad sobre empresas están entregados al Sistema, cumpliéndose así la separación de funciones.	Nombra directores en empresas del Estado Derechos de propiedad sobre empresas están entregados al Sistema, cumpliéndose así la separación de funciones.
Explicitar objetivos de las empresas		El SEP debe realizar un informe técnico, al menos cada tres años, en los que se deben identificar, entre otras cosas, los objetivos o fines públicos alcanzados, y si son logrados al mínimo costo.

Continúa...

EL ROL DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO EN EL CHILE POSDICTADURA

	Bachelet	Piñera
Información y transparencia	<p>El Consejo puede requerir información a las empresas y ellas están obligadas a proporcionarla.</p> <p>El Consejo debe informar sobre la gestión al presidente de la República, las empresas que son representadas por el Consejo, las comisiones de Hacienda del Senado y la Cámara de Diputados.</p> <p>Debe, además, conocer y examinar planes de desarrollo de negocios y proyectos de inversión.</p> <p>Debe informar al Ministerio de Hacienda sobre materias presupuestarias.</p>	<p>El SEP debe informar a los Ministerio de Hacienda y Economía, Fomento y Turismo anualmente sobre el control realizado sobre la gestión de los directores de empresa. Ese informe también debe enviarse a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de proyectos de ley disponibles en <http://senado.cl/docsil/proy6216.doc> y http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9487&prmBL=9083-05 [15-01-2014].

Si bien comparten ideas comunes, como aplicar la normativa de las empresas privadas a la gestión de las del Estado, los proyectos tienen algunas diferencias. El Consejo Superior de Empresas Públicas fue pensado como una institución dentro del Ministerio de Hacienda, mientras que el Sistema de Empresas Públicas de Piñera es parte del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Ello responde a una diferencia de enfoque: en el primero, se enfatiza la relación entre las empresas y el presupuesto, mientras la segunda trata al conjunto de empresas como actores del mercado. También existe una diferencia en la composición del Consejo. Bachelet propuso que fueran nueve consejeros, siete nombrados por el presidente de la República y dos por el Presidente con acuerdo del Senado. Piñera, al contrario, propuso una composición menos dependiente del primer mandatario y más diversa: un miembro nombrado directamente por el presidente de la República, cuatro

nombrados por éste a partir de una terna propuesta por el Consejo de Alta Dirección Pública, y cuatro nombrados por el mandatario con acuerdo del Senado.

Otra diferencia está en el hecho de que, como se muestra en el cuadro 3, la iniciativa presentada por Piñera dio un mayor énfasis en contar con servicio público que, junto con cumplir las funciones de representación del Estado, CORFO, Fisco y paquetes accionarios, oriente de forma global la marcha del conjunto de empresas. Esta orientación queda claramente definida en varias de las funciones que el proyecto entrega al SEP, entre ellas: 1) el monitoreo y evaluación continuo de la gestión de los directores de empresas; 2) la elaboración de un plan anual para el grupo de empresas en conjunto (Plan del Grupo SEP); 3) el examen de los planes anuales realizados por los directorios de las empresas del Estado; 4) la elaboración de un informe técnico, al menos cada tres años, en el que se reporte los logros de las empresas del Estado; 5) la incorporación de convenios de desempeño para alinear las remuneraciones de los directores con los resultados de las empresas.

Otra diferencia se remite a las exclusiones del sistema. Bachelet propuso dejar fuera del control del SEP al Banco del Estado, CODELCO, ENAP, ENAMI y TVN. Por su parte, las empresas de la defensa nacional quedaban fuera, pero en los directorios de cada una de ellas existirían dos directores nombrados por el Consejo. El presidente Piñera, por su parte propuso excluir al Banco del Estado, CODELCO y TVN, e incluir al resto de las empresas al sistema.

Las diferencias entre ambos proyectos son operativas, pero ambos comparten las bases teóricas de la tendencia de la corporatización, que en breve busca asemejar las empresas públicas a las privadas (McDonald, 2013).

El proyecto se encuentra en discusión en la Cámara de Diputados, a pesar del cambio de mando ocurrido en marzo de 2014,³ lo que muestra que el segundo mandato de Bachelet no significará un cambio en esta dirección, pues en su programa esta iniciativa se encuentra comprometida. Por lo tanto, es muy probable que las empresas públicas pasen a ser gestionadas bajo un marco de gobierno corporativo alineado con las directrices de la OCDE.

³ No ocurrió lo mismo con dos proyectos de ley, que modificaban los gobiernos corporativos de ENAMI y ENAP. Ellos fueron presentados por el gobierno de Sebastián Piñera en su última semana de mandato, y rápidamente fueron retirados por la presidenta Bachelet.

Discusión y perspectivas futuras

Las empresas públicas han sido un actor relevante a lo largo de la historia de Chile, jugando un rol fundamental en la generación de condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades económicas (transporte en el siglo XIX, energía en el siglo XX) y en la provisión de servicios básicos. Sin embargo, desde la implantación de un modelo económico neoliberal, las empresas públicas han pasado a tener un rol minoritario, y han sido opacadas por otras formas de acción pública, principalmente las que les otorgan a los actores privados un papel protagónico en la provisión de servicios y en el desarrollo de actividades económicas. Mientras, las empresas que siguen en manos del Estado se ven presionadas por actuar en una lógica similar a la empresa privada.

En los últimos años han surgido algunas voces que han intentado reflotar a la empresa pública como solución a diversos problemas sociales. Por ejemplo, el senador Eduardo Frei Ruiz-Tagle, expresidente de la República (1994-2000), que privatizó empresas sanitarias en la década de 1990, propuso estatizar el transporte público de la ciudad de Santiago tras el fracaso del sistema Transantiago. Sin embargo, estos antecedentes son marginales dentro de la discusión y no muestran hacia dónde se ha estado avanzando. Al contrario, durante el periodo presidencial de Sebastián Piñera se liquidaron dos empresas (Empresa Nacional del Carbón, ENACAR, y la Sociedad Agrícola SACOR), se vendió la Empresa Periodística La Nación, a lo que se agrega que en 2011 CORFO se desprendió de su paquete accionario en una serie de empresas sanitarias en la que el Estado tenía una participación minoritaria.

El programa de gobierno para el segundo periodo de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) muestra una continuidad en términos del rol de la empresa pública. En este documento programático se plantean los siguientes puntos: 1) fortalecer el gobierno corporativo, lo que se materializa en la aprobación del proyecto de ley aprobado en su primer gobierno; 2) procurar la capitalización de CODELCO, para asegurar que pueda cumplir su función de generar recursos para el Fisco; 3) capitalizar ENAP, redefinir su modelo de negocio e insertarlo dentro de una política nacional de energía; 4) redefinir el gobierno corporativo de ENAMI, y permitir que esta empresa incentive la explotación de todo tipo de minerales, sobre todo en el norte del país, para permitir así el surgimiento de nuevos emprendimientos y apoyar así la lucha por superar la pobreza (Bachelet, 2013). Los puntos 2, 3 y 4 fueron ratificados por

Bachelet en su primer mensaje frente al Congreso Pleno, el 21 de mayo de 2014. Además, se comprometió a capitalizar el Banco del Estado en 450 millones de dólares, lo que permitirá aumentar los créditos a las pequeñas y medianas empresas en 1.500 millones de dólares, junto con ampliar la oferta crediticia para viviendas en 2 mil millones de dólares (Gobierno de Chile, 2014: 14).

La discusión está encuadrada en cómo asimilar la gestión de las empresas del Estado a los estándares aceptados internacionalmente. Sin embargo, no se avizoran iniciativas para prestar servicios públicos o para regular el mercado. Para lo primero están las alianzas público-privadas y para lo segundo la institucionalidad reguladora. Tampoco existe margen para que las empresas públicas puedan colaborar en la ejecución de políticas públicas. Este último punto, incluso, debe ser evitado bajo la lógica de la corporatización de la OCDE.

Como se ha visto, las empresas que siguen en manos del Estado parecen ser una especie extraña y en peligro de extinción. Surgen, entonces, algunas preguntas: ¿es el carácter estatal de estas empresas resultado de una definición estratégica o es, por el contrario, fruto de la inercia? En caso de que la respuesta sea la segunda, ¿por qué estas organizaciones continúan en el ámbito estatal y no tuvieron como destino la privatización? Salvo casos como el Banco del Estado, CODELCO, ENAP y las empresas militares, la respuesta no es clara. Por lo mismo, resulta necesaria mayor investigación para entender la racionalidad del conjunto de las empresas estatales chilenas. Este capítulo ha intentado ser un primer paso en dicha dirección.

Referencias

- Aguirre, J. 1979. "Las empresas públicas". *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 11.
- Alliende, M. 2001. "La Construcción de los Ferrocarriles en Chile. 1850-1913". *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 5.
- Arellano, J. 1984. *Políticas sociales y desarrollo, 1924-1984*. Santiago: CIEPLAN.
- Bachelet, M. 2013. *Chile de todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2014-2018*. Santiago: sin editorial.
- Bravo Lira, B. 1995. "Del Estado modernizador al Estado subsidiario. Trayectoria institucional de Chile 1891-1995". *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, XVII.

- Camacho, G. 2010. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 4: La actividad sustancial de la administración del Estado*. Santiago: Legal Publishing.
- Correa, S. et al. 2001. *Historia del Siglo XX Chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Crowther, W. 1973. *Techonological change as political choice. The engineers and the modernization of the Chilean state railways*. Tesis de doctorado en Ciencia Política, Estados Unidos: University of California-Berkeley.
- Drake, P. y I. Jáksic. 1999. "El 'modelo' chileno. Democracia y desarrollo en los noventa". En Drake, P. y I. Jáksic (eds.). *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM.
- Fernandois, J. 2005. *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial, 1900-2004*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Fontes Filho, J. 2008. "Gobernabilidad corporativa en empresas estatales y el papel del consejo de administración". *Revista Chilena de Administración Pública*, 11.
- Frank, V. 2000. "El movimiento sindical en la nueva democracia chilena: perspectiva de los dirigentes sindicales de base, ¿Hechos o ficción". *Universum*, 15.
- Gárate, G. 2010. *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago: Editorial Universidad Alberto Hurtado.
- Gobierno de Chile. 2014. *Mensaje Presidencial 21 de mayo de 2014*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Guajardo, G. 2007. *Tecnología, Estado y ferrocarriles en Chile, 1850-1950*. México: Fundación de los Ferrocarriles Españoles-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ibáñez, A. 2003. *Herido en el ala. Estado, oligarquías y subdesarrollo. Chile, 1924-1960*. Santiago: Biblioteca Americana.
- McDonald, D. 2013. "La ambigüedad de lo público y la corporatización de las empresas del Estado". En Chavez, D. y S. Torres (eds.), *La reinvencción del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. Montevideo: Transnational Institute.
- Muñoz, O. 1996. "Hacia el Estado regulador". En *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*. Santiago: Dolmen-CIEPLAN.
- _____. 2009. "El desarrollo institucional de CORFO y sus estrategias desde 1990". En Muñoz, O. (ed.). *Desarrollo productivo en Chile. La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009* Santiago: Catalonia-CORFO-FLACSO.
- Ortega, L. (ed.). 1989. *CORFO. 50 años de realizaciones*. Santiago: CORFO-Universidad de Santiago de Chile.

- Paredes, R. 2001. "Regulación económica en Chile. La opción por un enfoque no estructural". En Larraín, F. y R. Vergara (eds.), *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Pizarro, R. 2013. "¿Qué hará la presidenta Bachelet con el Banco-Estado? La necesidad de su transformación". *El Clarín*, 29 de diciembre.
- Sáez, R. 1996. "Las privatizaciones de empresas en Chile". En Muñoz, O. (ed.). *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*. Santiago: Dolmen-CIEPLAN.
- Silva, P. 2008. *In the name of reason. Technocrats and politics in Chile*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Sistema de Empresas Públicas (SEP). 2006. *Modernización portuaria en Chile. Bitácora 1998-2005*. Santiago: Sistema de Empresas Públicas.

Sitios web consultados

www.asmar.cl
www.bancoestado.cl
www.bcentral.cl
www.camara.cl
www.cdh.uchile.cl/corrupcion/
www.cmoneda.cl
www.codelco.cl
www.correos.cl
www.cotrisa.cl
www.dipres.cl
www.econssachile.cl
www.efc.cl
www.emaza.cl
www.enacar.cl
www.enaer.cl
www.enami.cl
www.enap.cl
www.famae.cl
www.lagopeñuelas.cl
www.lanacion.cl
www.metro.cl
www.polla.cl
www.sepchile.cl
www.tvn.cl
www.zofri.cl