



Informe 779

Economía

20/01/2010

Reorganización de las Empresas Públicas

Andrés Sanfuentes

20/01/2010
Economía
Reorganización de las
Empresas Públicas

18/01/2010
Política
Por la renovación del
pacto socialdemócrata-
socialcristiano

06/01/2010
Política
El cambio lo hizo y lo
hará la Concertación

31/12/2009
Sociedad
La familia ¿en
involución o evolución?

28/12/2009
Política
"La crisis terminal de
los partidos: un tópico
errado"

21/12/2009
Política
Edad y condición
socioeconómica:
¿Factores que influyen
en la participación
electoral? 3ª Parte

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Las empresas de propiedad del Estado tienen una larga historia en el país. La creación de unidades productivas tuvo un especial impacto a partir de la creación de la CORFO, que empezó a actuar en forma creciente en la tarea del Estado productor o empresario. Esa tendencia llegó a su culminación en el Gobierno de Allende, en el cual a través de varios instrumentos trató de copar las funciones productivas en la economía, hasta llegar a participar en alrededor de 500 firmas. Con el golpe militar, se generó un decidido traspaso de esas unidades al sector privado; aquellas empresas que solamente estaban "intervenidas", fueron devueltas a sus propietarios. Otras, que habían pasado a propiedad estatal, dieron origen a sucesivos procesos de licitación, que terminaron por transformar la estructura de propiedad de los medios de producción en Chile. En los Gobiernos de la Concertación también se desligó al Ejecutivo del manejo de varias unidades productivas, ya sea mediante transferencias de propiedad o en concesiones, en especial las sanitarias y las portuarias. Aún así todavía conserva el control sobre varias entidades, desde algunas muy importantes, como es el caso de CODELCO y de ENAP, hasta otras de escasa significación.

En la actualidad, el conjunto de empresas del Estado, aparte de variado, funciona con desorganización, ante la falta de un ente responsable de la política, la evaluación y el control de esta dispersión. Además, no están definidos los ámbitos de acción de cada agente que interviene. La necesidad de reordenar esta esfera de acción llevó al Gobierno a presentar un proyecto de ley sobre los gobiernos corporativos del sector; sin embargo, desde marzo de 2008, el avance de la iniciativa ha sido escaso, a pesar que constituye un área de evidente atraso en la Modernización del Sector Público.

Sistema de Empresas (SEP) (1)

Originalmente, en 1997, el Consejo de la CORFO aprobó la creación del Comité Sistema Administrador de Empresas (SAE), con el objetivo de separar su tarea de fomento de la producción, de la administración de las empresas de su ámbito. Delegó en el SAE la administración de los derechos, acciones, y cuotas que le correspondía en sociedades y entes sin fines de lucro, y la facultad de designar y remover a sus representantes en las juntas de accionistas, reuniones y asambleas de socios.

En el 2000, el Consejo le otorgó la facultad de servir al Estado como organismo técnico asesor, en relación al control de la gestión de las empresas del sector estatal que se relacionan con el Gobierno a través de los distintos Ministerios, siempre que fuere expresamente requerido para ello; esta tarea se fue concretando progresivamente en el tiempo. En efecto, por el Decreto Supremo N°943 de agosto de 2000, se dispuso que otorgara asesoría técnica a los Ministerios de Hacienda y Transporte y Telecomunicaciones, en la evaluación de la gestión y desempeño de la administración de las empresas del Estado y de aquellas en que tuviese participación mayoritaria.

Posteriormente, en 2001, el SAE se transformó en el Sistema de Empresas (SEP), también creado como un Comité CORFO, no por ley, lo cual lo dejó en una situación bastante precaria, ya que depende del Consejo de la Corporación, con lo cual carece no sólo de autonomía, sino de suficientes atribuciones. Adicionalmente, la ley N°19.847 de 2002, facultó al Presidente de la República para otorgar la garantía del Estado a los créditos que contraigan o los bonos que emitan las empresas METRO, ENAMI, EFE y su filial Merval, las cuales deben suscribir previamente un Convenio de Programación con el SEP, en que "se especificarán los objetivos y los resultados esperados de su operación y programa de inversiones".

En la actualidad, están bajo la responsabilidad del SEP las empresas enumeradas en el Anexo, en forma total o parcial, con la excepción de aquellas incluidas en el punto a). Una situación especial ocurre con ENAMI, cuya relación no está clara aún, pues se discute la pertinencia de mantenerse bajo el Convenio de Programación, ya que canceló las deudas que lo originaron. Cabe señalar que en varias de ellas existe un porcentaje de propiedad privada, como ocurre con algunas sanitarias (mayoritario) y la ZOFRI.

El SEP cuenta con un Consejo de nueve miembros (tres de ellos designados por el Presidente de la República, entre ellos su presidente, y el resto por ministerios y CORFO. Este Consejo sesiona a lo menos una vez al mes y otra vez lo hacen cada uno de los comités de directores. Cuenta con un Director Ejecutivo, encargado de la administración interna y de cumplir los acuerdos del Consejo. El personal es escaso, levemente superior a 50 personas.

Restricciones del SEP

Los antecedentes anteriores reflejan varias de las limitaciones que tiene la actual orgánica del SEP:

- a) Legalmente, es un "comité CORFO", es decir, depende del Consejo de la Corporación, lo cual le otorga una posición precaria e inestable.
- b) El Decreto N° 943, que amplió sus facultades, le entregó una función de asesoría técnica del Ejecutivo, en la evaluación de la gestión y desempeño de la administración de las empresas que los respectivos ministerios le soliciten, por lo cual, aparte de ser demandada su intervención por otras instituciones, ella puede ser transitoria.
- c) Las atribuciones que tiene, en definitiva, es la facultad de designar y remover los directores de las empresas y de representar al Estado como accionista en la respectiva Junta de Accionistas, aparte de solicitar la información de las empresas en que tenga injerencia, para confeccionar la Memoria Anual que debe presentar a los Presidentes de la República, del Senado y la Cámara de Diputados.

Proyecto de ley

El Gobierno presentó un proyecto de ley el 20 de marzo de 2008 a la Cámara de Diputados (mensaje N° 037-356) que "Introduce perfeccionamientos en los regímenes de gobierno corporativo de las empresas del estado y de aquellas en que tenga participación". Busca establecer normas comunes o de aceptación general para las empresas.

* Excluye a las siguientes empresas:

- TVN: pues se considera que tiene un régimen satisfactorio.
- CODELCO: se acaba de aprobar una ley que modifica su gobierno corporativo; sin embargo, hay varias materias de importancia que no fueron consideradas y que requieren de pronunciamientos explícitos.
- ENAP: a causa de su rol estratégico y la influencia en la fijación de precios de los combustibles. Además, habría que establecer previamente un marco regulatorio para el sector.
- ENAMI: se podría justificar por su rol de fomento sectorial. Sin embargo, está cumpliendo un rol en la determinación de las políticas que debería estar en el Ministerio.
- Banco del Estado: por su tarea de fomento a las PYMES y al ahorro.

* Incluye a las empresas de las FFAA: ENAER, ASMAR, FAMA E; con sus filiales. El proyecto de ley también modificaría las leyes específicas de algunas empresas para hacerlas compatibles con este marco general.

Crea el Consejo Superior de Empresas Públicas (Consejo SEP) "como servicio público descentralizado encargado de representar los derechos y deberes del Estado en su rol de propietario", El Consejo tendría nueve miembros designados por el Presidente de la República, dos de ellos deberían ser "independientes". Lo que permitiría operar con comités de directores.

Establece una Secretaría Técnica del Consejo encabezada por un Director Ejecutivo.

El Consejo no aparece como dueño de las empresas. Entre los activos del SEP no estaría su propiedad.

El SEP se relacionaría con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda, lo cual es cuestionable, porque agudizaría la "hegemonía" de esa repartición en una materia que podría quedar bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía, con la coordinación necesaria con la DIPRES en algunas materias financieras específicas.

Las empresas estarían afectas a la normativa de las sociedades anónimas abiertas y a la Fiscalización de la Superintendencia de Sociedades Anónimas.

Los objetivos que se asignarían al nuevo SEP serían básicamente dos:

- Maximizar las utilidades de las empresas e incrementar su valor económico (patrimonio).
- Lograr los fines sociales que determine el Ejecutivo (con la compensación pertinente). En este caso habría un avance de importancia, pues las empresas estarían impedidas de participar por su cuenta en iniciativas que le corresponde priorizar al Gobierno Central. Además, estos encargos deberían ser financiados con recursos fiscales.

El SEP como "holding"

Una de las materias más complejas a dilucidar se refiere a las relaciones del SEP con el Gobierno y con los directorios de las empresas. En términos más específicos, los límites de las atribuciones de cada una de estas tres esferas; es decir, los derechos y deberes de cada ámbito. En definitiva, si el SEP va a actuar como un "holding" de las empresas del Estado y qué características tendría, o bien, tener una estructura organizacional diferente. Las principales variables que entran en juego serían las siguientes:

- Junta de accionistas: designación del directorio y aprobación de la Memoria y los Estados Financieros.
- Autonomía y responsabilidad de los directorios (aplicación de la ley de Sociedades Anónimas).
- Distribución de utilidades (Las opciones son varias, desde crear un fondo acumulado en el SEP para negociar en globo con Hacienda la magnitud de la transferencia al Fisco o establecer que el 100% se destine al Fisco) (2).
- Endeudamiento (créditos y bonos de largo plazo aprobados por el SEP y que solamente las líneas de crédito operacional se definan en las empresas) (3)
- Capitalización (manto global del holding negociado con Hacienda y autonomía para asignar recursos en su interior; hasta discusión con DIPRES en el marco de la ley de presupuestos). Definición sobre los aportes del Estado para expansión y para empresas con pérdidas.
- Análisis de planes de desarrollo, planes estratégicos de negocios y proyectos relevantes de inversión.
- Política de inversiones de cada empresa, evaluación de proyectos.
- Entrega de información de las empresas.
- Control y evaluación de la gestión.
- Remuneración de directores y de principales ejecutivos de las empresas. El gerente general y la plana ejecutiva designados por cada empresa.
- Uniformidad de las normas contables.
- Designación de auditores externos y clasificadoras de riesgo.
- Hay funciones que podrían ser traspasadas al "holding": política de seguros, de financiamiento, asuntos legales corporativos, contratos de publicidad, pautas y límites en la negociación colectiva, etc. La centralización de estas funciones presenta ventajas, pero también inconvenientes; por lo tanto, corresponden consideraciones especiales dependiendo del sector y la empresa.
- Código de ética, incluso operaciones con personas relacionadas.

La dependencia del SEP

Hay a lo menos dos opciones: Hacienda y Economía. Depende también de la estructura futura de este último. En ningún caso de CORFO, que solamente debería cumplir funciones operativas en el fomento productivo.

Atribuciones del Ministerio responsable: En el reordenamiento general del Estado, a los ministerios debería corresponder la tarea prioritaria de definir las políticas públicas, en este caso los lineamientos generales para el conjunto de empresas, controlar su cumplimiento y la evaluación general del sistema. Como es natural, las negociaciones de recursos presupuestarios deberían realizarse con Hacienda.

ANEXO

Tipos de empresas públicas, a causa de su diferente origen o historia

a) Empresas creadas por ley, con norma orgánica propia y patrimonio

- + CODELCO
- + ENAP
- + Televisión Nacional
- + Banco del Estado
- + Empresa Nacional de Minería (ENAMI)
- + ENAER
- + ASMAR
- + FAMA E

El propietario es el Fisco

b) Empresas CORFO

- + SACOR Ltda.
- + ENACAR S.A.
- + SASIPA Ltda.
- + Polla S.A
- + COTRISA
- + ZOFRI S.A (71,28%)
- + Metro S.A
- + Casa de Moneda S.A.

c) Empresas sanitarias (propiedad de CORFO)

- + ESSAN S.A
- + Lago Peñuelas S.A
- + ESSAL S.A (45,46%)
- + ESSBIO S.A (43,44%)
- + Aguas Andina S.A (34,98%)
- + ESVAL S.A (29,43%)

d) Empresas Portuarias

- + Arica
- + Iquique
- + Antofagasta
- + Coquimbo
- + Valparaíso
- + San Antonio
- + Talcahuano-San Vicente
- + Puerto Montt

- + Chacabuco
- + Austral

Estas empresas han concesionado la operación de los puertos; la infraestructura sigue siendo estatal, con la excepción de las tres últimas, que siguen bajo operación estatal.

e) Otras empresas dependientes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones:

- + Correos de Chile.
- + EFE y sus filiales.

Dependiente del Ministerio de Economía: EMAZA.

Además, se debe incluir la Empresa Periodística La Nación S.A., donde el Fisco es propietario del 69,3% de las acciones, mientras el resto es de propiedad privada.

-
- (1) Ver SEP, Memoria 2008.
 - (2) El art. 29 de la ley de Administración Financiera del Estado establece que " El Ministro de Hacienda, por decreto supremo, podrá ordenar el traspaso a rentas generales de la Nación de las utilidades netas que arrojen los balances patrimoniales anuales de las instituciones o empresas del Estado ..."
 - (3) La misma ley anterior, en su artículo 44 establece, refiriéndose a las empresas del Estado, que los actos que "de cualquier modo puedan comprometer el crédito público, sólo podrán iniciarse previa autorización del Ministerio de Hacienda".