

# Venta de Empresas Sanitarias: ¿Cuál es el Rol del Estado?

**El Estado no está llamado a proveer bienes y servicios que el sector privado puede producir de manera más eficiente. En este y otros casos, la privatización redundará en beneficios para los clientes finales y para el Fisco, que puede con ello liberar recursos y destinarlos a fines que requieren de la inversión de éste.**

El Gobierno anunció que pondrá en venta su participación minoritaria en las empresas sanitarias Aguas Andinas (34,98%), ESSAL (45,46%), ESVAL (29,43%) y ESSBÍO (43,44%). Lo anterior ha generado bastante revuelo en la opinión pública, a pesar de que ya se había adelantado el anuncio tanto en el Programa de Gobierno y en el discurso del 21 de mayo del Presidente Piñera, como también en el contexto del debate sobre la recaudación de fondos para la reconstrucción del país post terremoto.

Más allá del caso puntual, resulta interesante reflatar la discusión en torno al rol que debe jugar el Estado en la actividad productiva del país. Si bien este es un tema que afortunadamente muy pocos discuten hoy, dado que la iniciativa privada se ha reconocido, generalmente, como beneficiosa, aún persiste una discusión ideológica en relación a ciertas áreas de servicios básicos, como el agua, donde algunos postulan como necesaria la presencia del Estado. En este contexto, resulta oportuno cuestionarnos ¿qué hemos aprendido de nuestra propia experiencia? ¿cuál debería ser el rol del Estado si queremos llegar a alcanzar los estándares de un país desarrollado?

## Antecedentes Históricos

La historia económica chilena de las últimas ocho décadas habla de una variada experiencia en materia de participación del Estado en la actividad productiva. En efecto, la Gran Depresión de los años treinta impactó severamente la economía chilena. El modelo económico vigente, orientado a la exportación de recursos naturales y de políticas de *laissez-faire*, dio paso a un modelo de desarrollo orientado hacia adentro. Se buscó aumentar la industrialización basada en sustitución de importaciones como la fórmula de crecimiento económico. La reacción relativamente lenta del

sector privado y la percepción de que se requeriría el desarrollo de sectores claves de insumos energéticos e intermedios para el desarrollo de la industria sustituidora de importaciones, llevó a que el Estado comenzara a tener un rol creciente en el proceso económico a partir de la década de los treinta.

Fue en este contexto que se creó la Corporación de Fomento y Producción (CORFO) en 1939, con el objeto que formulara un programa nacional de desarrollo y la asignación de recursos para actividades productivas incluidas en este programa. La CORFO se transformó en el principal instrumento para promover el crecimiento. Creó las mayores empresas estatales en los sectores intermedios industriales básicos, como ENDESA en 1944, CAP en 1946, ENAP en 1950 y IANSA en 1952. Durante el período 1939-1973 tuvo a su cargo la inversión directa en las empresas públicas y la asignación de créditos. Adicionalmente, se crearon empresas por ley, como la ECA, ENAMI y LAN y se nacionalizaron empresas, a veces sin compensación (CODELCO) o bien fueron intervenidas, expropiadas o tomadas ilegalmente por consejo de trabajadores.

El resultado de esta política fue que entre 1940 y 1970 el Estado fue tomando un rol creciente en el proceso productivo, pasando de ser un Estado promotor de la industria privada a un Estado empresario y, finalmente, un estado programador que definía las estrategias de desarrollo de largo plazo.

El proceso culminó en 1970 con el proyecto socialista, que buscaría reemplazar la propiedad privada de los medios de producción por la propiedad estatal. En efecto, fue durante los tres años siguientes que se efectuaría una transformación acelerada hacia la propiedad estatal de los medios de producción, alcanzándose a fines de 1972 un tamaño del Estado no antes conocido en la historia económica del país.

En síntesis, sucesivos gobiernos habían acumulado activos productivos que en 1973 producían el 39% del PIB y estaban repartidos en 596 empresas, cifras que no incluyen ni la infraestructura ni los servicios como educación, salud y vivienda, ni las propiedades agrícolas. Había sectores monopolizados por las empresas estatales o bien su presencia era mayoritaria en otros sectores. En particular, en 1973 el 85% de la minería, 40% de la industria, 100% de los servicios públicos, 70% del transporte y las comunicaciones y 85% del sector financiero llegaron a ser controlados por empresas públicas. Muchas de estas empresas no eran rentables, requerían de transferencias de recursos fiscales significativas y gozaban de privilegios no compartidos por las empresas privadas. La ineficiencia y el mal servicio de las empresas se generalizaba.

Cuadro Nº 1

PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES EN LA PRODUCCIÓN  
(EMPRESAS ESTATALES COMO % DEL VALOR BRUTO DE LA  
PRODUCCIÓN SECTORIAL)

	1965	1973	1981	1989	1998
Minería	13	85	83	60	45
Industria	3	40	12	3	3
Servicios Públicos	25	100	75	25	20
Transporte	24	70	21	10	5
Comunicaciones	11	70	96	0	0
Financiero	-	85	28	10	10

Fuente: Hachette, D. (2000). Privatizaciones: Reforma Estructural Pero Inconclusa. La Transformación Económica de Chile. Capítulo 4.

A partir de 1973, la caída del Gobierno de la Unidad Popular llevó a la reversión del modelo económico. El nuevo modelo enfatizaría el lado de la oferta productiva, otorgando un rol prioritario al mercado como asignador de recursos, mientras el Estado asumiría un rol subsidiario<sup>12</sup>. Es así como el Estado tomaría un rol empresarial mínimo, salvo en aquellas empresas consideradas estratégicas o vitales para el país. Con ello se inició el proceso de enajenación de empresas de propiedad de CORFO y la devolución de empresas requisadas o intervenidas.

El proceso de privatizaciones de las empresas públicas y el impulso de la actividad privada se inició a partir de 1974 y continuó tras el retorno de la democracia, en marzo de 1990. En efecto, se extendió el proceso de privatizaciones en áreas como los servicios sanitarios y se impulsó la construcción de infraestructura vial a través de concesiones a empresas privadas.

No obstante lo anterior, en Chile aún están vigentes importantes empresas estatales (como CODELCO y ENAP), pero no se ha logrado el consenso necesario en torno a la necesidad de avanzar hacia un estado menos empresario.

El Gobierno actual ha decidido dar algunos pasos adicionales, aunque menores, en este proceso de traspaso de actividades al sector privado, con la venta de activos prescindibles que aún se mantienen en manos del Estado, como son las empresas sanitarias donde mantiene una participación minoritaria. El proceso de venta que se discute se da en un contexto en que parece legítimo cuestionar qué justifica la presencia del gobierno en las empresas actuales. Lo que hay en el fondo del debate es si resulta positivo que el Estado participe como minoritario en estas empresas y si ganamos algo con su presencia.

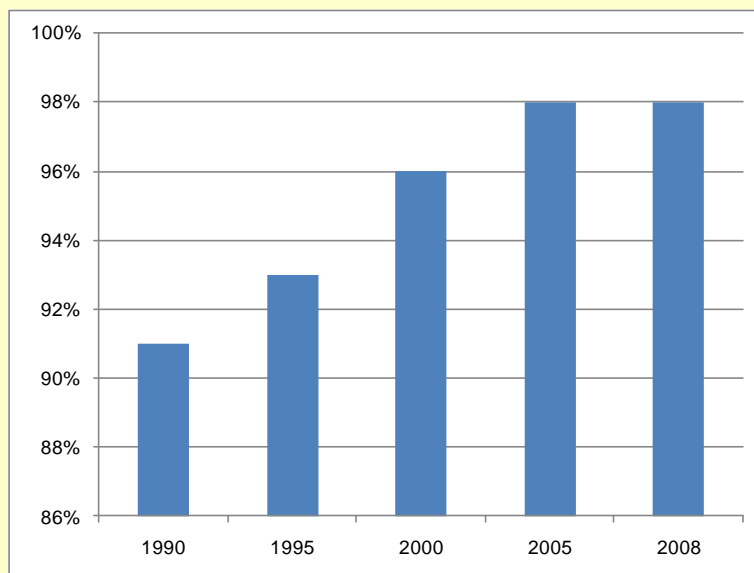
## Empresas Actualmente en Manos del Estado

Además del rol del Estado, en Codelco y ENAP, se suman las 25 empresas públicas cuyo control lo ejerce el Sistema de Empresas Públicas SEP. Estas empresas cubren sectores varios, como infraestructura portuaria, empresas sanitarias, transporte terrestre urbano e interurbano y servicios en sectores productivos como la minería y la agricultura. A ellas se agrega la participación minoritaria que mantiene la CORFO en Aguas Andinas S.A., ESSBIO S.A., ESVAL S.A. y ESSAL S.A.

En relación a las empresas sanitarias, cabe mencionar que EMOS y ESVAL fueron creadas como empresas públicas en la Ley 18.777 de 1989, en tanto otras, como ESSBÍO, fueron creadas bajo la Ley 18.885, sucediéndoles otras empresas sanitarias. La Ley Nº 19.549 de 1998 aprobó levantar las restricciones a la transferencia de las acciones del Estado en estas empresas para proceder a venderlas a privados, aunque estableció la obligación de mantener al menor un 35% de la propiedad en manos del Estado. Posteriormente, la Ley Nº 19.888 del año 2003 suprimió las normas (contenidas en las leyes 18.777 y 18.885) que establecían la exigencia de conservar en las empresas sanitarias el porcentaje mínimo de 35%, razón por la cual hoy es posible enajenar libremente las acciones que el Estado posee de dichas empresas sanitarias.

Gráfico Nº 1

### CHILE: ACCESO DE POBLACIÓN URBANA A FACILIDADES SANITARIAS



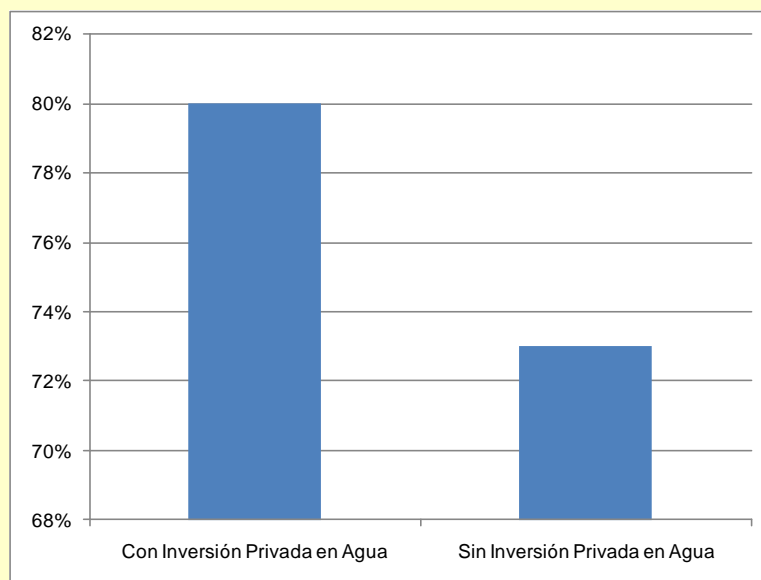
Fuente: Banco Mundial.

Lo anterior es, ciertamente, lo que corresponde en una sociedad que reconoce que el Estado sólo puede realizar actividades empresariales cuando los particulares no quieren o no puedan desarrollarlas, procurando siempre devolverlas a quien naturalmente le compete, en cumplimiento de su rol de Estado subsidiario al servicio de la persona, y no viceversa.

Ahora bien, la venta anunciada de la participación minoritaria en empresas sanitarias no representa una privatización, toda vez que ello ya ocurrió a fines de los 90 cuando se vendió la proporción mayoritaria de las mismas, lo que significó transferir su control y administración al sector privado. Esta decisión reveló beneficios importantes para el país, puesto que generó un fuerte proceso de inversión en el sector que permitió aumentar la cobertura de prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado.

Gráfico N° 2

## ACCESO A AGUA LIMPIA EN PAÍSES EN DESARROLLO



Fuente: WDI on line, citado en Segerfeldt, F. (2005). *Water for Sale*.

Lo anterior no es muy distinto de la situación en otros países en desarrollo. Según lo constata Fredrik Segerfeldt, en su libro *Water for Sale* (2005), el 95% de la distribución de agua en los países en desarrollo era gestionado por el sector público, que, por tanto, era responsable de que más de un billón de personas no tuvieran acceso a agua. Ello llevó a varios gobiernos a buscar ayuda a través de capital privado, lo que en general tuvo resultados positivos. En efecto, en los países pobres que se ha incorporado inversión privada al sector sanitario, una proporción mayor de habitantes han logrado tener acceso a agua limpia, comparado con países que no han incorporado capital privado. Lo anterior ha sido el resultado del

aumento en la competencia, mejores incentivos y mayor acceso a capital, lo cual ha permitido mejorar la calidad y ampliar la cobertura de la distribución de agua.

La experiencia nacional, así como la internacional, confirman que los resultados obtenidos al incorporar inversión privada al sector sanitario son muy superiores, en materia de acceso a facilidades sanitarias. En consecuencia, si bien la provisión de agua potable y el tratamiento de aguas servidas representa un bien de primera necesidad que debe ser garantizada por el Estado, no requiere para ello que sea éste quien lo produzca. Por el contrario, el tiempo ha demostrado que el sector privado puede hacerlo no sólo más eficientemente, sino además inyectando importantes recursos para la inversión en el sector, lo que permite que el Estado destine los recursos, siempre escasos, a otros objetivos de alta rentabilidad social.

Resulta también importante constatar que la venta total de los activos sanitarios no presenta inconvenientes desde el punto de vista de los consumidores finales, como se ha argumentado para oponerse a su enajenación por parte del Estado. En efecto, se discute respecto de las utilidades de las sanitarias y los altos precios que pagarían los consumidores. Sin embargo, si existen dudas respecto a cómo se comportará el sector privado una vez que sea dueño del 100% de las sanitarias, entonces lo relevante es mejorar la regulación, no mantener al Estado en la propiedad de las mismas. El hecho que el Estado permanezca en las empresas no asegura que se protegerá al usuario, sólo garantiza que el Estado también participará de las ganancias de la mala regulación.

Con todo, resulta muy relevante constatar que la institucionalidad que regula las empresas sanitarias, especialmente la fijación de tarifas, ha operado adecuadamente y se encuentra plenamente consolidada. Lo anterior representa una garantía para que los intereses de los clientes finales se mantengan resguardados.

La idea del Gobierno de Chile de vender la participación remanente del Estado en las empresas sanitarias está, por lo demás, en línea con los argumentos que motivaron la derogación de la norma del 35%, cual es el financiar los objetivos sociales prioritarios del Gobierno. Las empresas sanitarias en cuestión generaron dividendos para CORFO que ascendieron a US\$ 112 millones en el 2010, equivalente a 7,8% de los ingresos totales del organismo. Con un adecuado proceso de venta, se estima que la enajenación de la participación minoritaria de CORFO en las empresas sanitarias podría generar recursos entre US\$ 1.400 y US\$ 1.800 millones.

El Gobierno ha anunciado que los recursos provenientes de la venta de la participación remanente en empresas sanitarias tendrían como prioridad (i) Fortalecer la situación patrimonial de algunas empresas públicas que requieren de capital para expandir sus operaciones, como Metro, Metrotren Valparaíso, Sistema de transportes de Concepción y EFE; (ii) Reforzar los fondos de CORFO para ir en directo beneficio de las Pymes; y (iii) Financiar las grandes reformas, como mejorar la calidad de la Educación, de la Salud, de la Seguridad Ciudadana y de la Vivienda.

En relación a los objetivos planteados, es importante recordar que si bien no se justifica que el Gobierno tenga participación en empresas sanitarias, ello no significa que necesariamente deba venderlas con cualquier fin. En particular, esta decisión debe tomarse en la medida que exista un beneficio alternativo superior y, en ese contexto, la enajenación que resta se debe entender como aquel financiamiento necesario para asegurar los objetivos sociales del Gobierno, donde claramente uno puede encontrar beneficios mayores que los dividendos que entregan estas empresas.

La venta recién anunciada, por tanto, se justifica plenamente si con ello se busca redirigir los recursos hacia actividades con mayor rentabilidad social y cuyo acceso a recursos por la vía del mercado de capitales se ve restringido. La capitalización de empresas públicas –como Metro y EFE- no parece, en este contexto, un destino acertado, puesto que éstas podrían acceder a recursos en el mercado financiero a tasas razonablemente atractivas dependiendo de la rentabilidad de los proyectos. Intentar ligar la venta de las empresas sanitarias con el objetivo de obtener recursos para ciertas empresas públicas es un argumento inapropiado, que lo único que hace es reconocer el problema que tienen empresas como EFE (por ineficiencia) para obtener recursos del sector financiero.

Distinto, en cambio, es el caso de iniciativas asociadas a la educación y la seguridad ciudadana, entre otros, cuyos retornos sociales son elevadísimos, pese a lo cual no cuentan con recursos suficientes, lo que justifica el adelantamiento de fondos públicos necesarios para ser destinados a estos fines.

## Conclusiones

La mayor o menor participación que ha tenido el Estado en Chile a lo largo de las últimas ocho décadas permite sacar algunas conclusiones. El rol de Estado empresario, que fue acrecentándose a lo largo de cuatro décadas (hasta 1973) dio origen a un débil desarrollo económico. Con la liberalización iniciada en 1973, los empresarios privados dejaron su pasividad y dependencia del Estado para transformarse en agentes activos y autónomos. Ello dio origen a una reasignación de recursos hacia sectores más competitivos y a un importante aumento de la eficiencia en

variados sectores de la economía, lo que ha ido en directo beneficio de la sociedad. Ello, ha sido válido no sólo para los sectores productivos tradicionales, sino también para aquellos considerados de primera necesidad o de valor estratégico.

Es importante, por tanto, resaltar una vez más que el Estado no está llamado a proveer bienes y servicios que el sector privado puede producir de manera más eficiente, puesto que su privatización redundaría en beneficios para los clientes finales y para el Fisco, que puede con ello liberar recursos y destinarlos a fines que requieren de la inversión de éste.

La decisión de vender la participación minoritaria que aún mantiene la CORFO en las empresas sanitarias resulta, en este contexto, del todo acertada. Esto, en especial, en la medida que le permita al Gobierno trasladar recursos que hoy representan una inversión financiera pasiva hacia actividades cuya rentabilidad social es mayor, pese a lo cual resultaría imposible levantar recursos en el mercado financiero.

---

<sup>1</sup> El rol del Estado estaría teóricamente restringido a la provisión de bienes públicos y a corregir las deficiencias de mercado.