

FLACSO



FLACSO
CHILE

Facultad
Latinoamericana
de Ciencias
Sociales

DOCUMENTOS DE TRABAJO

S E R I E
Contribuciones

MERCADO Y PRIVATIZACIONES
DURANTE EL AUTORITARISMO EN CHILE */

Eugenio Lahera P. **/

4041

Documento de Trabajo
FLACSO - Programa Chile
Serie: Contribuciones No. 84
Santiago, Octubre de 1993

S E R I E
Contribuciones

MERCADO Y PRIVATIZACIONES
DURANTE EL AUTORITARISMO EN CHILE */

Eugenio Lahera P. **/

*/ Versión revisada de la presentación en el ciclo "Veinte años después del 11 de septiembre. Análisis crítico del régimen militar", Universidad Pinis Terrae, 2 de junio de 1993.

**/ Asesor en Políticas Públicas del Secretario Ejecutivo y Secretario Técnico de la Revista de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización. Se agradecen los comentarios y sugerencias de Danilo Kusmanic, Mario Marcel, Norbert Lechner, María Olivia Monckeberg, Aníbal Pinto y María Concepción Tavares, los que no les comprometen con el texto.

Esta serie de Documentos es editada por el Programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Santiago de Chile. Las opiniones que en los documentos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de la exclusividad de sus autores y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Facultad.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1.
I. CONSIDERACIONES GENERALES	3.
1. Las ideas de propiedad y de mercado	3.
2. Chile: país platónico	4.
3. Prescendencia y activismo estatal	7.
4. Un proceso bifronte	8.
II. LAS OLEADAS PRIVATIZADORAS	11.
1. Del Golpe a la crisis de comienzos de los ochenta	11.
2. Privatizaciones institucionales	16.
3. Crisis y reestatización	17.
4. La reprivatización del Area Rara	18.
5. Privatización de las grandes empresas públicas tradicionales	21.
III. ALGUNAS CONCLUSIONES	29.
1. Privatización, mercado y eficiencia	29.
2. Mecanismos de privatización	32.
3. Dueños y administradores	34.
4. Regulación y promoción de la competencia	36.
5. Sistema de propiedad, crecimiento económico e institucionalidad	37.
6. Las empresas públicas y la privatización	39.
7. Mecanismos de mercado en el sector público ...	41.

INTRODUCCION

Este artículo analiza la evolución de la propiedad y el mercado durante el reciente gobierno autoritario en Chile. El texto tiene tres partes: en la primera se hacen consideraciones generales sobre el tema para luego, en la segunda, hacer un rápido recorrido histórico y terminar con algunas conclusiones en la tercera parte. El trabajo se basa en diversas obras sobre las privatizaciones en Chile y no pretende aportar antecedentes nuevos, sino un enfoque diferente sobre estos temas 1/.

1/ Eduardo Bitrán y Eduardo Saavedra, "Promoción de la competencia y regulación de monopolios naturales", en Eugenio Lahera (editor), Cómo mejorar la gestión pública, CIEPLAN/FLACSO/FORO 90, por aparecer. Además, Raúl Sáez, "Las privatizaciones de empresas en Chile"; Carlos Budnevich, "Implicaciones financieras de las privatizaciones en Chile: lecciones del periodo 1985-1990"; Vivianne Blanlot, "La regulación del sector eléctrico: la experiencia chilena"; y, especialmente, Eduardo Bitrán y Eduardo Saavedra, "Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado", en Oscar Muñoz (editor), Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador, CIEPLAN, 1993. Corfo: Corfo en la búsqueda del desarrollo, 1993. María Cecilia Cifuentes, "Impacto fiscal de la privatización en Chile: 1985-1990", Estudios Públicos N° 50, Invierno, 1993. Robert Devlin, "Las privatizaciones y el bienestar social", Revista de la CEPAL, No. 49, Santiago de Chile, abril, 1993. Dominique Hachette y Rolf Lüders La privatización en Chile, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1992. María Elena Cruz, "El proceso de privatización en la agricultura chilena", mimeo, IICA, 1992. Véase también Cristián Larroulet (editor) Soluciones privadas a problemas públicos, Instituto Libertad y Desarrollo, 1991; M. Cecilia Cifuentes H., "Impacto de la privatización en Chile: 1985-1990", Tesis de Maestría, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, octubre de 1991; Mario Marcel, "Privatización y finanzas públicas. El caso de Chile 1985-1988", Colección de Estudios No. 26, CIEPLAN, 1989; y Corfo: "Privatización de empresas y activos, 1973-1978", 1978.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Las ideas de propiedad y de mercado

Uno de los puntos en que difiere el mundo actual de aquel de los años sesenta se refiere a la propiedad. La valoración de la propiedad pública se ha limitado severamente; la inversión (esto es, la propiedad) extranjera, antes sospechosa o directamente culpable para muchos, es universalmente requerida. La propiedad privada de bienes materiales es reconocida en la práctica -y también en las palabras- como un valor principal: estos son juicios de hecho, no de valor. La idea de la estatización de los medios de producción como estrategia de desarrollo está en el desván.

Por otra parte, la idea del mercado -que no es idéntica a la de la propiedad privada, sino una pariente cercana- reina sin contrapeso, ya que no hay otra que compita con ella en cuanto a la organización racional del sistema productivo. La propiedad privada es una idea bastante más vieja que la del mercado; ella constituye una condición necesaria pero no suficiente para la existencia del mercado.

Esto es, no sólo los colectivistas primitivos perdieron, sino que los planificadores compatibles con el computador -como Oskar Lange- también. Este es el mundo en el que hoy estamos.

2. Chile: país platónico

En el caso de Chile durante demasiado tiempo ha existido una generalizada obsesión por la propiedad, ya que no por el mercado.

Desde fines de los años sesenta se daban activos procesos de transferencia masiva de propiedad. En 1967 fue reformado el Artículo 10 No. 10 de la Constitución de 1925 (función social). En el caso de la propiedad agrícola se planteaba la reforma agraria para terminar con los latifundios (hacer ingresar esa tierra y esos campesinos al mercado). Es destacable el alto valor simbólico y social de la propiedad agraria tradicional en Chile, pese al escaso aporte del latifundio al poder económico nacional. En el caso de la Gran Minería del cobre los temas eran la chilenización y la Nacionalización Pactada (1969).

Este proceso se agudizó radicalmente durante el gobierno de la Unidad Popular. Un estudio señala que, de haberse conformado de modo institucional, el Area de Propiedad Social habría cubierto el 70% de los activos del sector industrial, alrededor del 44% del valor bruto de la producción y 22% del empleo en el sector. Esta transferencia tenía también importancia cualitativa, ya que las empresas al ser transferidas ocupaban situaciones monopólicas y/o de elaboradoras de la mayor parte de los insumos industriales. Las empresas estatizables realizaban casi el 70% de las exportaciones y las importaciones industriales y su estatización habría reducido

significativamente la participación del capital extranjero en las sociedades anónimas 2/ 3/.

El gobierno autoritario buscó revertir buena parte de ese proceso y avanzar en la dirección contraria, hacia la privatización de empresas y bancos. En una primera etapa lo hizo de manera radical pero muy ineficiente, y buena parte del alto porcentaje del PGB que había sido privatizado fue reestatizado de diversas maneras cuando vino la crisis de principios de los años 80. Vino después el movimiento antitético, el de la normalización del "Area Rara" -esto es, de empresas controladas por el Estado pero destinadas a volver al sector privado- y de las privatizaciones de empresas públicas tradicionales: otra vez, buena parte del producto cambió de mano.

Y todo esto mientras el producto per cápita y la distribución del ingreso -esto es, el bienestar social- no mejoraban. La participación del 80% de la población con menores ingresos en el consumo total de los hogares chilenos disminuyó entre fines de la década de los sesenta y la de los ochenta. (Véase cuadro 1.) El producto per cápita de mediados de los años ochenta era similar al de fines de la década de los sesenta. (Véase gráfico 1.) Las enormes transfe-

2/ Sergio Bitar y Arturo Mackenna, Impacto de las áreas de propiedad social y mixta en la industria chilena, Departamento de Industrias, Universidad de Chile, publicación No. 73/29/C, agosto, 1973.

3/ Sobre las discusiones respecto de las "áreas de propiedad", especialmente el Área de Propiedad Social, véanse en Panorama Económico, 1973 "Constitución del Área Social: Criterios y Requisitos"; "Las fronteras del Área de Propiedad Social"; y Raúl Gutiérrez, "Las dificultades del Área de Propiedad Social". En esta época, Aníbal Pinto escribía con lucidez: "No sería aventurado sostener que no ha habido peores enemigos del prestigio y de la eficiencia de la maquinaria estatal que sus más ardientes defensores", Chile: Un caso de desarrollo frustrado, Editorial Universitaria, 1973.

rencias de la propiedad para un lado y otro por si mismas no habian mejorado el bienestar del país como tal.

Cuadro 1

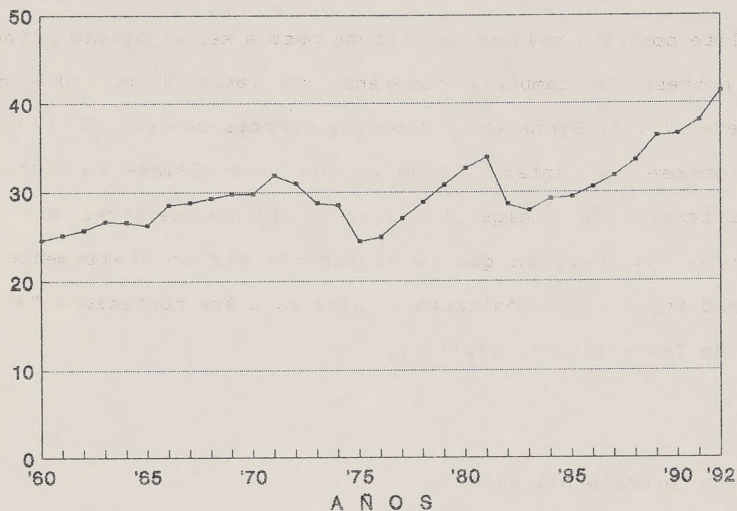
DISTRIBUCION DEL GASTO FAMILIAR POR QUINTILES DE HOGARES
GRAN SANTIAGO
(En porcentajes, sobre pesos de junio de 1988)

Quintiles del número de los hogares (%)	Participación en el gasto total		
	1969	1978	1988
20 bajo	7.6	5.2	4.4
20 medio-bajo	11.8	9.3	8.2
20 medio	15.6	13.6	12.7
20 medio-alto	20.6	21.0	20.1
20 alto	44.5	51.0	54.6
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares 1969, 1978 y 1988.

Esta obsesión por la propiedad de los medios de producción, resulta fácil decirlo hoy, tenía a la sociedad; por la otra, de una sobrevaloración de la propiedad privada tradicional y del miedo al despojo de propietarios agrícolas productivamente atrasados y de industriales protegidos, recientes o emigrantes. Un mundo platónico, lleno de sombras, en el que la propiedad privada -para bien o para mal- era casi el único factor relevante, base de todo bienestar en cualquiera condición, para unos y causa de todos los problemas, para otros.

GRAFICO 1
CHILE: SERIE PGB PER CAPITA



3. Prescendencia y activismo estatal

El rol del estado fue drásticamente redefinido a contar de 1973. Por una parte, el estado dirigió su propio desmantelamiento, desarrollando políticas públicas dirigidas a la privatización de trascendentes áreas de decisión, tanto económicas como culturales y sociales en general. Por otra parte, el estado avanzó sobre la sociedad civil en diversos aspectos, aumentando su participación y control. En ambos sentidos el estado avanzó con un fuerte estilo blitzkrieg. Es, por lo tanto, parcial e inexacto el describir estos cambios como una búsqueda o regreso al ideal del "estado prescin-

dente" 4/. Como dicen los físicos, más que un cambio de fuerza, lo que hubo fue un cambio de signo.

La elite social y militar del estado pasó a ser el agente principal del proceso de cambios, generando un vacío disgregador en la sociedad civil. Dicho vacío tuvo una grandes costos, si bien puede mencionarse una ventaja: la de vacunar para siempre en contra del autoritarismo de cualquier origen a algunos sectores que hasta entonces consideraban que la democracia era un instrumento, una entidad formal, ontológicamente inferior a los contenidos "adecuados" de las políticas públicas.

4. Un proceso bifronte

A esta conjunción es a la que se refiere Gonzalo Vial cuando dice que "paradójicamente, el régimen militar -cuyo principal historial de libertades humanas, las más elementales, quedó tan manchado- hizo en otros campos notable progresos libertarios, por ejemplo en la competencia económica externa e interna..." 5/. A este doble desarrollo también se refiere Arturo Fontaine Talavera cuando

4/ Eugenio Lahera, "Políticas Públicas y Cambios Sociales en Chile", CBD, Materiales para Discusión No. 54, noviembre de 1984.

5/ Gonzalo Vial, prólogo de José Piñera, Camino Nuevo, 1993.

afirma que el libre mercado se desarrolló en Chile con un "pecado original" 6/.

6/ Arturo Fontaine Talavera, "Sobre el pecado original de la transformación capitalista chilena", CEP, mimeo, 1992. En este mismo sentido van las declaraciones del Senador de Renovación Nacional, Francisco Prat, quien señala que el proceso debería ser analizado de modo global, sin restringirse a las modernizaciones o a los derechos humanos, El Mercurio, 30 de junio de 1993. "Sobre el pecado original de la transformación capitalista chilena", Centro de Estudios Públicos, mimeo, 1997.

II. LAS OLEADAS PRIVATIZADORAS

1. Del Golpe a la crisis de comienzos de los ochenta

El mercado de la tierra. El gobierno regularizó la situación de los predios tomados, devolvió a sus dueños originales un 30% de la tierra expropiada, asignó o vendió 44% de ella a dueños individuales y transfirió 17.5% a instituciones sin fines de lucro. Este proceso estaba concluido en 1979.

Estas políticas no reconstituyeron la importancia del latifundio, cuya significación en cuanto a la tenencia de la tierra continuó descendiendo. De hecho el gobierno puso fin mediante un decreto-ley a las iniciativas judiciales de los expropietarios para continuar la devolución de las tierras, limitando en muchos casos el número de hectáreas que fueron devueltas. En definitiva, se reestructuró el mercado de la tierra. Alessandri, Frei, Allende y Pinochet terminaron con el latifundio en Chile.

Los antiguos parceleros de la reforma agraria, sin asistencia técnica ni apoyo financiero estatal y tentados por ofertas al contado, vendieron sus tierras para sobrevivir, la mayoría como obreros o pequeños comerciantes.

La estructura de la propiedad en el campo chileno ha cambiado como consecuencia de la reestructuración del mercado de la tierra, experimentada en los anteriores cuatro gobiernos. Se generó así una nueva forma de gestión: la empresa agrícola más moderna y con uso de tecnologías menos intensivas en mano de obra. Por otra parte, adquirieron relieve nuevos tipos de trabajadores, como los temporeros.

Desde otro punto de vista, estas intensas transformaciones no eliminaron en muchas zonas el minifundio, normalmente acompañado de condiciones de pobreza y atraso.

Empresas expropiadas o intervenidas. El primer esfuerzo privatizador (1974-1979) consistió en la normalización de la propiedad de 350 empresas expropiadas o intervenidas por el gobierno de la Unidad Popular entre los años 1970 y 1973. En este proceso de privatización no hubo precios ni ofertas involucrados, ya que fue producto de un acuerdo entre el gobierno y el antiguo dueño.

En 1974 se normalizó el 90% de las empresas intervenidas, culminando este proceso en 1979. Al finalizar la primera fase del segundo proceso de privatización, se había retornado a una situación similar a la existente en 1970 cuando CORFO controlaba 46 empresas.

Paralelamente a este primer proceso de privatización, CORFO realizó un reordenamiento y racionalización parcialmente exitoso de las empresas en las cuales el Estado había adquirido participación durante el período 1970-1973.

El caso de Codelco. No se reprivatizó Codelco, llegándose en 1974 a un acuerdo de indemnización con las compañías. El gobierno mantuvo a las cuatro empresas del cobre en lo que devendría un dinosaurio, obligando además a destinar 10% de sus ventas al financiamiento de las Fuerzas Armadas¹⁴. Sobre la mantención del carácter público de Codelco hubo un importante debate al interior del gobierno y de los altos mandos, el que no trascendió a los medios de comunicación.

En el sector minero se elaboró un nuevo Código de Minería, que fue promulgado en 1981. El cambio principal establecido por este texto legal es el aumento de la extensión de las concesiones y la posibilidad que accedan a ellas empresas extranjeras.

Sector financiero. A partir de 1974 se inicia la primera privatización de la banca. Este proceso llevó a la reconstitución

¹⁴ A fines del gobierno de Eduardo Frei Montalva se habían reunido las cuatro empresas "chilenizadas", esto es, con participación de 51% del gobierno chileno en la propiedad de las minas, en una sola entidad.

y/o fortalecimiento de grupos económicos que lograron concentrar activos de gran significación a partir del crédito que fueron obteniendo.

Simultáneamente, a partir de 1975 se empezó a liberalizar el mercado de capitales y se vivió la creación de financieras -informales primero y formales después-.

La reconstitución y surgimiento de grupos económicos se facilitó en un contexto de privatización de empresas productivas y de la banca, en un marco de mayor liberación del mercado de capitales y de falta de mecanismos de regulación del sistema. Más tarde, en 1981, con la reforma previsional, los principales grupos constituyeron una AFP.

Evolución. El error principal cometido durante este proceso fue el de permitir la formación de grupos económicos fuera mediante la venta de bienes estatales adquiridos con financiamiento blando provisto por el estado o mediante el abuso del seguro estatal implícito a los depósitos bancarios.

El ritmo de esta ronda de privatizaciones, según una investigación evaluativa, tuvo una secuencia errónea, ya que la mayoría de las enajenaciones se realizaron antes que las reglas del juego se definieran claramente y en el marco de una eco-

nomía todavía bastante inestable. Por otra parte, el traspaso a través de un proceso de licitación de participación mayoritaria mediante crédito y con un pequeño pago al contado y con las acciones por única garantía resultó, según el trabajo aludido, "una experiencia desastrosa". Ello llevó al surgimiento de negocios con un alto nivel de deuda y dominados por conglomerados financieros, sujetos a riesgo moral, que a menudo se arriesgaron en forma excesiva con el fin de pagar sus deudas 8/.

Los grupos propietarios de los bancos crearon los mayores fondos de pensiones cuando el sistema de pensiones fue privatizado en 1981. Ellos depositaron la mayoría de los fondos en el sistema bancario, proveyendo así de razones adicionales para socorrer a las instituciones financieras cuando entraron en crisis. La falta de una regulación apropiada del sistema financiero acentuó así los problemas de "riesgo moral" y selección adversa que resultan del seguro implícito de los depósitos bancarios. Además los grupos estaban estructurados en holdings, con distintas capas de empresas subsidiarias y afiliadas sin consideración alguna de su peso efectivo por el mercado y los reguladores.

8/ Dominique Hachette y Rolf Lüders, *op. cit.*

Resultados. La propiedad de las empresas en 1981 estaba altamente concentrada; sus niveles de endeudamiento y dependencia del crédito externo habían experimentado un incremento importante; la interrelación entre las empresas productivas y financieras no estaba correctamente controlada y los niveles de gasto interno sobrepasaban la producción, provocando un creciente déficit en la balanza de pagos y fuerte aumento en la deuda externa.

2. Privatizaciones institucionales

Las principales privatizaciones sectoriales, que a la vez fueron institucionales, son:

Previsión. La Reforma de la Previsión, que en 1981 cambió el sistema previsional de reparto por uno de capitalización individual basado en la administración privada de los fondos de pensiones. La creación de las Asociaciones de Fondos Previsionales (AFP) surgidas como entidades administradoras, de propiedad de los principales grupos económicos, implicó la transferencia del control -no de la propiedad- de la principal fuente de ahorro del país a estos grupos. Por otra parte, esta reforma encontró en las privatizaciones el aire indispensable para elevarse, al igual que sucedió con la profundización del mercado de capitales. Otro elemento sistémico.

Salud. La reforma al sistema de Salud y creación de las Instituciones de Salud Previsional (Isapres), también en 1981, que significaron retirar del sistema estatal a los imponentes contribuyentes más recursos y la administración de sus fondos de salud por parte de estas empresas privadas. Con el establecimiento de las Isapres se permitió enlazar los intereses de grupos ligados a la previsión y a los seguros con los que administran las Isapres.

Educación. En educación, con la nueva institucionalidad puesta en marcha también en esa época se abrieron las puertas a las entidades privadas de educación superior. Al mismo tiempo, la municipalización de las escuelas y liceos sacó de la esfera estatal a la mayoría de los establecimientos escolares. Los alcaldes de la época eran funcionarios del Ministro de Interior y de la exclusiva confianza presidencial.

3. Crisis y reestatización

Con la crisis económica de 1981-1983, la mayoría de estas empresas y bancos, junto a las mayores compañías administradoras de fondos de pensiones, volvieron al estado. En la medida que las empresas se volvieron insolventes, terminaron en manos de sus bancos acreedores, los que fueron controlados por el estado. Como resultado de

este proceso, una parte significativa de los sectores productivos fue indirectamente reestatizada.

En enero de 1983 el gobierno intervino nuevamente 5 bancos, tomando así el control de parte importante de la actividad económica, ya que pasó a ser dueño, en forma indirecta, de las empresas relacionadas con los bancos intervenidos. El gobierno, pasó a controlar en forma indirecta más de 90 empresas de los diversos rubros. De los 19 bancos privatizados por el gobierno en el segundo proceso de privatización, sólo 5 permanecieron en manos privadas. Gran parte de las empresas que el gobierno había vendido al sector privado volvió a ser administrada por él, revirtiéndose la situación alcanzada en 1978. De esta forma se creó lo que se llamó el Area Rara, debido a que la propiedad de las empresas quedó indefinida.

4. La reprivatización del Area Rara

Entre los años 1985 y 1986 se llevó a cabo el tercer esfuerzo de privatización, con el objeto de normalizar la llamada Area Rara. Como se señala en un trabajo reciente, las modalidades que se utilizaron para reprivatizar bancos y empresas en 1984-1986, así como la reforma a la regulación de bancos, financieras, compañías de seguros, y mercado de capitales en general, mostraban una mayor preocupación por la capacidad financiera de los participantes en las licitaciones, así como de las relaciones entre ellos, la difu-

sión de la propiedad accionaria y por desalentar el endeudamiento para la compra de empresas 9/. Sin embargo, se perdió la oportunidad de reducir la concentración existente en las AFPs al momento de su reprivatización (tres administradoras controlaban dos tercios de los fondos).

Este esfuerzo privatizador tuvo características que lo diferencian de los anteriores. La primera, es que permitió realizar una dispersión de la propiedad entre un gran grupo de personas. En segundo lugar, la privatización permitió capitalizar las empresas que estaban siendo vendidas. Por último, la concentración de la propiedad que se produjo anteriormente se moderó con una legislación más adecuada y un control más estricto e intenso de los créditos del sistema financiero.

El "capitalismo popular" consistió principalmente en la repartición de acciones de las empresas estatales o de los bancos que se encontraban en el Area Rara, preferentemente a empleados de dichas empresas, con frecuencia a cambio de sus indemnizaciones laborales. Para estos efectos, la Corfo o el Banco del Estado otorgaban créditos blandos a 10 ó 15 años plazo y con un año de gracia a las sociedades de papel formadas por los capitalistas populares y gestionadas por los ejecutivos de esas empresas, los que de ese modo lograron el control, si no la propiedad de ellas.

9/ Sáez, op. cit.

El "capitalismo popular" surgió como un complemento a los mecanismos generales de saneamiento del sistema bancario, tendiente a permitir el restablecimiento patrimonial de las entidades que presentaban los mayores deterioros en su capital. Posteriormente, se amplió el concepto a las administradoras de fondos de pensiones y a las empresas públicas. El mecanismo propiciaba la adquisición de acciones de nueva emisión de los bancos sujetos a administración provisional, mediante diversos estímulos crediticios y tributarios, además del incentivo asociado a la rentabilidad esperada de las entidades en que se ofrecía invertir. Dichos beneficios favorecían en mayor medida a las personas naturales y, en particular, a los pequeños inversionistas. De este modo se logró la capitalización de cuatro entidades bancarias, la dispersión de la propiedad accionaria y la incorporación a la propiedad de miles de personas jóvenes 10/.

El tema de la deuda subordinada de los bancos fue separada, en la práctica, de la propiedad ya que la deuda era varias veces superior al capital. Esta separación tendría una sombra larga.

10/ Guillermo Ramírez, "El capitalismo popular", *Información Financiera*, octubre de 1937.

5. Privatización de las grandes empresas públicas tradicionales

Condiciones. Diversas acciones previas contribuyeron al éxito de esta etapa. Se permitió que los fondos de pensiones invirtieran en acciones de ciertos tipos de empresas y en determinadas condiciones; se reformó la ley de los servicios públicos, estableciendo mayor transparencia respecto de precios y modalidades de operación; y varias empresas públicas fueron restructuradas.

En esta oleada privatizadora se utilizó un gran número de mecanismos de venta, incluso mezclándolos en algunos casos. El resultado fue que hubo mayor variedad en los inversionistas y que la propiedad fue distribuida entre diferentes tipos de propietarios: empleados, inversionistas locales y extranjeros, inversionistas institucionales, particulares, etc.

Se utilizó extensivamente el sistema de las licitaciones, pero perfeccionado, ya que el mecanismo más frecuente fue la oferta periódica de paquetes accionarios no controladores en la bolsa. Se utilizó la venta directa a gerentes, empleados y trabajadores, que fuera llamado "capitalismo laboral". Algunas empresas, o paquetes de acciones, fueron vendidas directamente a tipos específicos de inversionistas (empleados públicos, incluyendo FF.AA.; inversionistas regionales; particulares como accionistas con préstamos auxiliados). Otro

El método de privatización, con aristas muy discutidas en algunos casos, fue la variación del capital accionario (Endesa y CAP). Por último, las acciones de algunas empresas fueron usadas como pagos en acuerdos del estado con antiguos propietarios agrícolas expropiados.

A diferencia de lo ocurrido en las etapas privatizadoras anteriores, bancos transnacionales, particularmente de Estados Unidos, y grandes consorcios financieros, participaron en la compra de acciones. El mecanismo más utilizado por estos inversionistas fue el de los pagarés de la deuda externa.

Resultados. El programa de privatizaciones de 1985 a 1989 significó un cambio radical en el papel del estado como productor. Se traspasaron, con importantes excepciones las grandes empresas públicas y se privatizaron empresas de servicios públicos consideradas monopolios naturales, como la distribución de electricidad y el servicio telefónico local. A diferencia de los años setenta se utilizó una gran variedad de mecanismos de venta y se diversificaron los accionistas en las empresas de mayor tamaño.

Estas privatizaciones se vieron facilitadas por la recuperación económica que experimentó el país y el fortalecimiento del proceso de ahorro interno como consecuencia de las

reformas previsional y tributaria. Por otra parte, el financiamiento equilibrado del presupuesto fiscal contribuyó a aumentar el ahorro y la inversión.

Por otra parte, como se ha señalado, en los periodos en que se privatizó más intensamente, el crecimiento de la inversión tendió a caer. La privatización deterioró el patrimonio del sector público debido a los traspasos subsidiados y al uso de recursos en gastos corrientes. Las transacciones bursátiles tuvieron un auge derivado de la privatización de empresas públicas y del cambio del régimen previsional.

Algunos problemas. La falta de transparencia del proceso que se generó y favoreció en la mayoría de los casos a los ejecutivos que habían sido puestos allí como funcionarios públicos y se fueron al sector privado junto con las propias empresas para constituir centros de poder económico y político.

Se podría hablar incluso de nuevos grupos empresariales compuestos por quienes fueron altos funcionarios públicos que diseñaron y efectuaron el proceso privatizador de las ex empresas estatales, de entidades bancarias y de diversos sectores de la vida nacional, y que, finalmente, quedaron a la cabeza de esas corporaciones. Actualmente, muchos de ellos in-

tegran los directorios de corporaciones y conducen o participan de nuevos grupos económicos generados en ese período.

Por otra parte, hubo diversos artificios legales, incluyendo la constitución de sociedades de papel, se hicieron para beneficiar a esos ejecutivos que terminaron siendo los principales dueños de las ex empresas estatales. A eso hay que agregar el aprovechamiento que se hizo del denominado "capitalismo popular" para que los ejecutivos lograran el control de las empresas privatizadas.

También pueden mencionarse algunos créditos en el Banco del Estado, o en otros que estaban bajo control estatal, que las sociedades de papel de los ejecutivos lograron para adquirir las acciones de las empresas a ser privatizadas, con la garantía de las propias acciones compradas.

Esta falta de transparencia también se dio en relación a numerosas transacciones, ya que no se conocen exactamente los recursos recaudados y cuál fue su utilización. En muchos casos el impacto de corto plazo de las privatizaciones sobre las finanzas públicas fue negativo, ya que -según la Corfo- la venta de acciones de empresas públicas a particulares involucró para el estado una pérdida patrimonial equivalente a casi US\$ 800 millones. Por otra parte, sólo la mitad de los

fondos de las privatizaciones se habría destinado a usos con un efecto patrimonial compensatorio.

Por otra parte, un estudio que abarca las privatizaciones realizadas entre 1985 y 1990, y que incluye alrededor del 80% de las transacciones totales, concluye que, contrariamente a lo que se ha argumentado, desde el punto de vista fiscal no hubo pérdidas. Se señala que sólo en el caso en que no se hubiese registrado un aumento en la eficiencia de las empresas privatizadas, el fisco habría sufrido una pérdida de capital. Ello, porque las mejoras en eficiencia redundan en ganancias para el fisco a través de la tributación, compensándose de este modo el eventual subsidio que podría haber percibido el sector privado en la compra. El fisco tuvo pérdidas patrimoniales en los inicios del proceso, las que fueron compensadas -según este estudio- con las ventas posteriores. Es probable que dicha pérdida se haya debido a la fuerte oposición que hubo al comienzo de las privatizaciones, la que castigó el precio de las acciones. En el período siguiente (a partir de 1987), las ventas tuvieron un efecto positivo en las finanzas públicas 11/.

Hubo problemas en el marco regulatorio de diversos sectores privatizados. Si bien la operación de las empresas había sido racionalizada con anterioridad a la operación, éstas no

11/ María Cecilia Cifuentes, *op. cit.* 1993.

siempre fueron adecuadamente divididas de modo de facilitar su regulación y, de hecho, las nuevas regulaciones no fueron lo suficientemente claras para eliminar completamente la posibilidad de abusos de poderes monopólicos existentes.

Un caso evidente es el del sector eléctrico. Como se desprende de un trabajo recién publicado, resulta inconveniente que una empresa generadora sea la propietaria del sistema de transmisión si se quiere fomentar un mercado competitivo en generación. Por otra parte, el actual tratamiento de los derechos de agua opera como una clara barrera de entrada al sector, al igual que la constitución del Centro de Despacho Económico de Cargas. También el sistema de cálculo de tarifas de distribución debería ser objeto de modificaciones legales y ser complementado con un reglamento. Por último, deberían reestructurarse los organismos reguladores, pudiendo considerarse la formación de una Comisión Reguladora de Servicios 12/.

Otro caso es el del sector de telecomunicaciones en larga distancia, en donde luego de la privatización se mantuvo una serie de privilegios para la empresa privatizada y barreras legales a la entrada en este negocio. Ello retrasó el aumento de la competencia en el segmento de larga distancia, lo que junto a una regulación tarifaria insuficiente, terminó

12/ Blanlot, op. cit.

generando rentabilidades muy superiores a las pertinentes para el riesgo del negocio 13/.

13/ Bitrán y Sáez, op. cit.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES

1. Privatización, mercado y eficiencia

Existe consenso en la literatura económica de todos los signos en que el efecto de primer orden de las privatizaciones sobre la eficiencia de las empresas no resulta claro. Como se señala en una de las obras consideradas, el hecho que la evidencia econométrica no permita una respuesta definitiva al respecto quizás se explique porque el marco general bajo el cual las empresas estatales estaban operando era casi igual al de las empresas privadas, y por lo tanto, no debería esperarse diferencias significativas entre estas dos categorías de empresas 14/. De modo simétrico puede afirmarse que si cambia la propiedad y no cambia el marco regulatorio bien puede no darse el aumento de la eficiencia en la gestión, que era el objetivo buscado en primer lugar. Tal puede ser el caso del reemplazo de un monopolio público por otro privado.

Los trabajos de la OECD destacan hoy la promoción de la competencia como un aspecto esencial de los esfuerzos reguladores. Ya no basta con propiedad privada y regulación estatal 15/.

De esta conclusión se deduce otra, de carácter más general. La idea de la propiedad privada solo se consolidó en Chile cuando vino jun-

14/ Hachette y Lüders, *op. cit.*

15/ Véase, por ejemplo, OECD, *Regulatory Reform, Privatization and Competition Policy*, París, 1993.

to con el mercado, como resultado de un proceso largo, discontinuo y heterogéneo, en que se dieron diversas reformas económicas estructurales que fueron asentando una economía de mercado, con sus luces y sus sombras. De este modo, a partir de un momento se fue consolidando un mecanismo virtuoso de retroalimentación de las diversas reformas.

En este sentido es indudable que las cosas habrían sido muy distintas de haber terminado el gobierno militar a principios o mediados de los años ochenta. No sólo no se habrían alcanzado a realizar las privatizaciones de la última etapa, sino que todo el proceso habría sido puesto en entredicho.

En términos generales, puede afirmarse que existieron periodos significativamente diferentes en la política económica entre 1973 y 1990 16/. Los primeros cuatro años del programa no dieron los resultados esperados. A pesar de la fuerte baja del gasto público, la reducción de los salarios reales y la caída en el nivel de actividad, la inflación no cedió. En abril de 1975, el gobierno lanzó un nuevo programa, llamado de "shock económico", que profundizaba el ajuste y aceleraba la desregulación y apertura de la economía. En los meses siguientes a la iniciación del plan, continuó la fuerte recesión con alta inflación; recién hacia

16/ Una visión distinta es la del ex-ministro Sergio De Castro, quien señala que "superadas las crisis del petróleo en 1974-1976 y de la deuda de 1982-1984, la experiencia chilena demuestra, sobre todo a partir de 1985, que un tipo de cambio real, alto y estable, es la condición para acentuar el desarrollo de nuestras exportaciones y con ello del resto de nuestra economía", El Mercurio, 12 de septiembre de 1993.

finales de 1976 se empezó a revertir la situación económica, con resultados levemente positivos. A partir de 1977, comenzó un proceso de crecimiento que duró hasta 1981, sostenido, en buena medida, por una rápida expansión del endeudamiento externo. El período que va desde 1982 a finales de 1983, fue de aguda crisis económica, como resultado del ajuste en la balanza de pagos y las fragilidad y posterior quiebra de una fracción importante del sistema financiero.

La situación descrita, aunque difícil, fue administrada exitosamente en los dos años siguientes. De esta forma, y en particular a partir de 1987, la economía chilena ingresó en una etapa de ajuste y crecimiento 17/.

Las mencionadas reformas abarcaron principalmente tres áreas:

- una redefinición del papel económico del estado que eliminó el déficit fiscal crónico; redujo el gasto fiscal y los impuestos; levantó los controles de precios; liberalizó los

17/ Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris, "Reformas tributarias en Chile", Serie Reformas de Política Pública, No. 9, División de Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago de Chile, junio de 1993. Sobre el tema véase también Vittorio Corbo, "Public Finance, Trade, and Development. The Chilean Experience", Banco Mundial, WPS No. 218, julio, 1989. Un aspecto particular de la periodización de la política económica puede verse en Patricio Meller, "Economía política de la apertura comercial chilena", Serie Reformas de Política Pública, No. 5, División de Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago de Chile, abril de 1993. Desde otro punto de vista, se ha señalado que a comienzos de los años 80 la reforma económica del estado era ya un proceso muy avanzado, lo que habría sido decisivo para reducir los costos de los ajustes que se realizaron en los años 80. Las principales orientaciones habrían sido el equilibrio fiscal y presupuestario, una mayor eficiencia tributaria y la racionalización de la gestión de las empresas públicas; Oscar Muñoz, "Hacia una nueva racionalidad de la acción del estado en América Latina", CIEPLAN, Apuntes, No. 106, 1991. También véase Patricio Meller, Caos y Orden. La Unidad Popular y la Dictadura Militar, CIEPLAN, por aparecer.

mercados y privatizó la mayor parte de las empresas estatales, el sistema de seguridad social y parcialmente la educación y la salud;

- la apertura de la economía a través de la eliminación de las barreras no arancelarias a las importaciones, la progresiva aplicación de una estructura arancelaria baja y casi uniforme, la aplicación de una política cambiaria realista y la reducción de los controles cambiarios;

- la liberalización del mercado de capitales, con la eliminación del límite máximo del interés y los controles de crédito, la liberalización de la inversión extranjera y el establecimiento de un Banco Central independiente 18/. Se "flexibilizó" también el mercado laboral, de manera excesiva, asimétrica y poco exitosa.

2. Mecanismos de privatización

Al igual que en otras áreas, tampoco en ésta el fin justifica los medios; algunos de los métodos de venta y los mecanismos de financiamiento de las transferencias de propiedad fueron incorrectos, si bien legales. La transformación de funcionarios públicos en gesto-

18/ Juan Andrés Fontaine, "Transición económica y política en Chile: 1970-1990", *Revista de Estudios Públicos*, 1993.

res millonarios está lejos de ser un óptimo social, por decir lo menos.

Aplicando un listado de condiciones óptimas de privatización realizado recientemente en la CEPAL, no se salva privatización alguna anterior a la crisis y todas las posteriores tienen algún problema.

Este listado incluye condiciones de transparencia (acceso a la información, transparencia de los subsidios, destino de los ingresos proveniente de las enajenaciones, evaluación expost, normas de divulgación, reglas de incompatibilidades y velocidad prudente); de maximización de los precios (diversas estimaciones de valor, reestructuraciones previas a la enajenación, licitaciones públicas para contratar bancos agentes, venta al mejor postor minimizando criterios distintos al de la eficiencia, venta de acciones en paquetes pequeños, exigencia de pago en efectivo, retención de una acción especial por el sector público), asignación especial de los ingresos de las privatizaciones a fondos sociales; apoyo integral a empleados redundantes de las empresas públicas; compensación a los consumidores; y regulación efectiva (sistemas reguladores previos, normas impersonales y directas, claramente definidas y técnicamente coherentes, que consideren la eficiencia dinámica, carácter autónomo de los órganos reguladores y financiamiento adecuado de su personal, marco legal para disputas,

incluyendo sanciones y revisión del marco regulatorio a lo largo de un amplio período) 19/.

Esto no significa que las actuales autoridades económicas hayan fijado la rueda de la fortuna en cuanto a la mejor manera de hacer privatizaciones, como lo comprueban diversas experiencias actuales: Ferronor, Empremar, Transmarchilay, un paquete de acciones de Lan Chile, entre otros. Se trata de un tema difícil, complejo y que se presta para muy diversas inconsistencias dinámicas.

3. Dueños y administradores

Hay otra separación posible entre propiedad y mercado y que corresponde a la atomización de la propiedad y la concentración del poder en los administradores. Este, que siempre fue un problema de las empresas públicas, puede serlo también de las empresas privadas. Si bien el problema más frecuente es que la privatización y la concentración de la propiedad constituyen una combinación poco sana desde el punto de vista de la economía, esta preocupación también es válida cuando la gestión está concentrada, aunque no lo esté la propiedad en la misma forma.

19/ Robert Devlin, *op. cit.* Otras evaluaciones de los procesos de privatización incluyen Sunita Kikeri, John Nellis y Mary Shirley, "Privatization: The Lessons of Experience", Banco Mundial, 1992; y UNCTAD, "Design implementation and results of privatization programmes: a cross-country analysis of national experiences", (TD/B/WG.3/7), 7 de mayo de 1993.

En las empresas modernas la propiedad y la gestión están frecuentemente separadas, lo que ha dado origen a una literatura sobre el problema de la agencia, ya que el principal, -esto es, el dueño- tiene muchas voces o ninguna, si están desorganizadas. Esto puede inducir un comportamiento que se desvía del objetivo de la maximización de utilidades de la empresa de que se trate e, incluso, de sus propios objetivos 20/.

Como se ha señalado, en la actualidad el énfasis en la desconcentración de la propiedad no inhibe la formación de grupos y puede generar pérdidas de eficiencia, especialmente si los grupos son simultáneamente dueños de actividades productivas y financieras, no existe una regulación adecuada y es posible abusar de la situación de mercado que se posee. En este sentido es conveniente que en el proceso de privatización se generen grupos con participación significativa en la propiedad e intereses de largo plazo en la empresa, de modo que tengan incentivos para ejercer controles adecuados sobre la administración 21/.

20/ Los inversionistas institucionales, llamados "super-accionistas" en Estados Unidos, crecen sin cesar. En 1960, sólo un 13% de las acciones de sociedades que se cotizaban en bolsa en dicho país estaba en manos de inversionistas institucionales. A mediados de 1993, dichos inversionistas controlan un 51% del total de acciones. Una dimensión espectacular de este desarrollo es la salida forzada de presidentes de empresas de gran tamaño, al haberse convertido en blancos del crecimiento activismo de estos inversionistas. Véase *El Diario*, 10 de agosto de 1993.

21/ *Bitrán y Sáez, op. cit.*

4. Regulación y promoción de la competencia

Una adecuada regulación restringe al mínimo los elementos discrecionales o los elimina, particularmente en cuanto a la fijación de precios. En cambio, establece mecanismos automáticos, los que aumentan la flexibilidad y la eficiencia de las regulaciones. El papel indelegable del sector público es el de la supervigilancia de la operación del sistema regulatorio. Dicha supervigilancia debe hacerse con criterios similares para los diversos sectores regulados. En definitiva, el principio es que con la regulación se busque la creación de condiciones lo más semejantes posibles a las de un mercado competitivo para la operación de las empresas respectivas 22/.

Por lo anterior resulta necesario, en los esquemas regulatorios de sectores que seguirán siendo monopolios naturales, la reducción del monopolio de la información y la creación de incentivos eficientes para reducir los costos. La posibilidad de desarrollar eficientemente los servicios de utilidad pública requiere reestructurar, a su vez, la institucionalidad del estado. Se deberían establecer entidades regulatorias fuertes, con prestigio y mayor autoridad e independencia financiera, en un marco de responsabilidad bien precisado.

22/ Eugenio Lahera, "La reforma del Estado. Un enfoque de políticas públicas", en Eugenio Lahera (editor), "Cómo mejorar las políticas públicas", por aparecer.

La competencia debe ser el objetivo fundamental de la política de regulaciones. Esto requiere particular preocupación en evitar que durante los procesos de privatización de empresas que operan en industrias con características de monopolio natural en algún segmento, éstas se integren verticalmente con empresas insertas en segmentos que no tienen dichas características monopolísticas. Adicionalmente, en los segmentos con características de monopolio natural local, debe realizarse un esfuerzo por tener varias empresas diferentes para facilitar la limitación del monopolio de información 23/.

5. Sistema de propiedad, crecimiento económico e institucionalidad

Sería muy corto de vista no reconocer que esta tensión subsiste todavía y que la propiedad privada sin mercado vale menos socialmente. Que las rentas monopolísticas, por ejemplo, siguen siendo impresentables, aunque sean privadas. Y que, en cambio, la existencia de mercados requiere de competencia entre privados, la que, a su vez, suele exigir regulación.

Parece claro que, sin perjuicio de lo anterior, para la mayor parte de la gente la propiedad de la torta es menos importante que su crecimiento, ya que sin éste no hay qué distribuir. Sin perjuicio

23/ Eduardo Bitrán, *op. cit.*, 1993.

de ello, no debe olvidarse que la desconcentración de la riqueza es a la vez un resultado y una condición del desarrollo.

Sería poco lúcido pensar que el crecimiento dinámico puede ser un sustituto permanente de una distribución civilizada del ingreso. Como señalara Chesterton, no tiene sentido declarar que en una sociedad predomina el régimen matrimonial, si la enorme mayoría de las personas son solteras y unos pocos están casado en exceso, ya que tienen un harem 24/.

Por lo demás, nada garantiza la mantención indefinida del crecimiento dinámico. Del mismo modo que en Chile no se inventó la propiedad privada ni el mercado, tampoco se inventará el crecimiento indefinido. Y en caso de crisis, es posible que reaparezca la obsesión por la propiedad y que se culpe al mercado del menor crecimiento. En una propuesta de este tipo podrían coincidir populistas de especies muy diferentes. De allí la necesidad de realizar diversas reformas institucionales para tal evento, tales como las referidas a la Ley de Quiebras, el Seguro de Desempleo, el Fondo de Desarrollo y el Fondo de Reversión.

24/ Gilbert Chesterton, *Pequeña Historia de Inglaterra*, Austral, 1955.

6. Las empresas públicas y la privatización

Las empresas públicas requieren autonomía en un marco de desempeño establecido con el dueño y también mecanismos eficientes de determinación de precios, los que incluyan la maximización de utilidades entre sus principales objetivos. Los objetivos extraeconómicos de estas empresas deberían ser abandonados o precisados de modo independiente.

Las empresas que proveen o pueden proveer bienes y servicios operando en mercados competitivos deben ser privatizadas de modo tal que los beneficios superen los costos de la operación en cada caso. La situación resultante debe ser de mayor y no de menor competencia.

Es necesario revisar seriamente, con el fin de mejorar la eficiencia, la privatización de empresas que proveen o pueden proveer bienes y servicios operando en mercados competitivos, sin repetir errores pasados.

Existen empresas que no representan problemas de regulación de mercado, de rentabilidad privada de largo plazo u otros que justifiquen la propiedad estatal. En dichos casos sería conveniente proceder a su privatización, utilizando procedimientos que garanticen que su venta sea transparente y no lesione el interés público ni de los trabajadores.

El ritmo del proceso de privatización debe ser resuelto de modo que los beneficios resulten mayor que los costos en cada caso. Para la salida de empresas o actividades del sector público debe combinarse un criterio realista, que no implique pérdidas o transferencias opacas de activos, con la firmeza de un sendero claro. Salvo en casos de una extinción natural, es importante asegurarse de dejar una situación que no presente problemas propios de falta de competencia.

Otro grupo lo forman aquellas empresas que operan en mercados imperfectos o cumplen funciones sociales, respecto de las cuales se debería trabajar en el diseño e instauración del marco regulatorio y subsidiario, como condición previa al análisis sobre la conveniencia de su privatización.

Un tercer grupo lo forma el conjunto de empresas que por razones de ser no viables en el largo plazo, que cumplen adecuadamente funciones de fomento o que son políticamente necesarias para el estado se recomienda permanezcan bajo su propiedad y administración. Para este pequeño grupo de empresas se debería poner énfasis inmediato en aquellas reformas que garanticen una mayor efectividad y eficiencia 25/.

25/ Enrique Méndez, "Hacia una definición del sector de empresas públicas", en Eugenio Lahera (editor), Cómo mejorar la gestión pública, CIEPLAN/FLACSO/FORO 90, por aparecer.

7. Mecanismos de mercado en el sector público

Porque el mercado -especialmente uno competitivo- es incluso más importante que la propiedad, es indispensable la creciente introducción de mecanismos de cuasimercado en el sector público. Con ello de ninguna manera estoy insinuando siquiera que la idea del mercado puede sustituir a la de la propiedad privada.

Estos mecanismos incluyen la contratación externa; cargos diferenciados a los usuarios, con subsidios no endosables para el acceso a servicios o valores de bienes ofrecidos de modo competitivo; delimitación de los derechos de propiedad pública, de modo de evitar la falta de responsabilidades precisas; control por los gerentes sobre recursos del personal profesional; licitaciones obligatorias; separación entre agencias compradoras y entidades proveedoras; recuperación de costos intra-gobierno; y fondos concursables, entre otros.

* * * * *

Ha llegado el momento de reevaluar el tema de las privatizaciones en Chile. Para ello hay que delimitar la verdad de la leyenda negra, tener presente los errores y costos excesivos y mirar hacia adelante. Como señalara un candidato a Ministro de Hacienda con

grandes posibilidades "hay que privatizar todo lo que sea privatizable"; lo central es hacer las cosas con cierta lógica, caso a caso, con una cierta programación y creando o mejorando la adecuada regulación 26/.

26/ Juan Villarzú, Seminario de GEMINES, 1º de junio, 1993.



FLACSO/PROGRAMA CHILE
Leopoldo Urrutia 1950
Casilla 3213, Correo Central
Santiago, Chile
Teléfonos: 2257357 - 2259938
Fax: (56-2) 2741004