



La Transformación Económica de Chile

Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M.

EDITORES

Rodrigo Acuña

Cristián Aedo

Harald Beyer

Fernando Coloma

Gabriel Del Fávero

Sebastián Edwards

Eduardo Engel

Ronald Fischer

Juan Andrés Fontaine

Alexander Galetovic

Dominique Hachette

Arnold Harberger

Augusto Iglesias

Ricardo Katz

Ricardo Paredes

Andrés Reinstein

Patricio Rojas

Francisco Rosende

Aristides Torche

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS



Capítulo 4

Privatizaciones: Reforma Estructural Pero Inconclusa

DOMINIQUE HACHETTE A. DE LA F.

El proceso de privatización en Chile comenzó en 1980, cuando se inició la venta de algunas grandes empresas estatales. Desde entonces, el proceso ha avanzado rápidamente, pero aún queda mucho por hacer. En 1993, se han vendido más de 200 empresas, por un monto superior a US\$ 271 mil millones; de éstas, cerca de 90% se originan en 1993 y sólo 60 en 1988, cuando el proceso estaba en pleno apogeo en Chile. Este proceso no se ha restringido a las economías de mercado; ha sido particularmente importante en las economías en transición y en economías emergentes, pero también se ha aplicado con fuerza en economías industriales como Nueva Zelanda e Inglaterra. Ha cubierto toda suerte de sectores, incluidos los tradicionalmente considerados estratégicos (servicios públicos, hidrocarburos, ferrocarriles, acero y servicios financieros). Ha utilizado también una gama amplia de instrumentos. Sin embargo, el sector estatal sigue siendo fuerte en muchos países. A pesar de la venta de algunas grandes empresas, la participación de las empresas estatales en el PIB de los países en desarrollo ha seguido porfiadamente alta desde 1980, en 11% (Gustau, 1997). El sector de empresas estatales y los problemas asociados con él son los mayores de los países pobres. Por lo tanto, las experiencias de privatización vividas por Chile entre 1974 y hoy pueden tener un interés muy actual para todos ellos, o sea para quienes la privatización representa un instrumento clave de política económica.

En 1974, las nuevas autoridades chilenas decidieron dar un viraje en la estrategia de desarrollo económico. Abandonaron aquella que había prevalecido desde la Gran Depresión, basada en una combinación de liberalización vía sustitución de importaciones, visión crítica del mercado e intervención creciente del gobierno en todas las facetas económicas nacionales, particularmente en las actividades productivas.

Sucesivos gobiernos habían acumulado, desde 1945, activos productivos que en 1973 producían el 39% del PIB y estaban repartidos en 346 empresas, cifras que no incluyen ni la infraestructura ni los servicios como educación, salud y vivienda, ni las propiedades agrícolas. Algunos sectores estaban monopolizados por



DOMINIQUE HACHETTE A. DE LA F. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. M.A. y Ph.D. en Economía, Universidad de Chicago. Profesor Titular del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Email: hachette@volcan.facea.puc.cl

El autor agradece la ayuda de Pilar Haché; al personal del Sistema Administrador de Empresas de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), por su atención esmerada y sus muy útiles observaciones; y a Harald Beyer, Rolf Lüders, Pablo Serra y Rodrigo Vergara, por sus pacientes y detallados comentarios.

I. INTRODUCCIÓN

El ritmo del proceso de privatizaciones ha aumentado en forma difícil de predecir en los años setenta, que fue cuando empezó en Chile. Más de cien países en todos los continentes han transferido algunos activos públicos al sector privado. El volumen de las transferencias es impresionante. Entre 1988 y 1993, han ocurrido más de dos mil 600 transacciones (de valor mínimo de US\$ 50.000), por un monto superior a US\$ 271 mil millones; de éstas, cerca de 900 ocurrieron en 1993 y sólo 60 en 1988, cuando el proceso estaba en pleno apogeo en Chile. Éste no se ha restringido a las economías de mercado: ha sido particularmente importante en las economías en transición y en economías emergentes, pero también se ha aplicado con fuerza en economías industriales como Nueva Zelandia e Inglaterra. Ha cubierto toda suerte de sectores, incluidos los tradicionalmente considerados estratégicos (servicios públicos, hidrocarburos, ferrocarriles, acero y servicios financieros). Ha utilizado también una gama amplia de instrumentos. Sin embargo, el sector estatal sigue siendo fuerte en muchos países: "...a pesar de la venta de algunas grandes empresas, la participación de las empresas estatales en el PIB de los países en desarrollo ha seguido porfiadamente alta desde 1980, en 11%..." (Guislain, 1997). El sector de empresas estatales y los problemas asociados con él son los mayores de los países pobres. Por lo tanto, las experiencias de privatización vividas por Chile entre 1974 y hoy pueden tener un interés muy actual para todos ellos, o sea para quienes la privatización representa un instrumento clave de política económica.

En 1974, las nuevas autoridades chilenas decidieron dar un vuelco en la estrategia de desarrollo económico. Abandonaron aquella que había prevalecido desde la Gran Depresión, basada en una combinación de industrialización vía sustitución de importaciones, visión crítica del mercado e intervención creciente del gobierno en todas las facetas económicas nacionales, particularmente en las actividades productivas.

Sucesivos gobiernos habían acumulado, desde 1945, 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. Algunos sectores estaban monopolizados por las empresas estatales; la presencia de éstas era mayoritaria en otros sectores. Muchas no eran rentables, requerían de transferencias fiscales significativas y gozaban de privilegios fiscales no compartidos por las empresas privadas. Además, la influencia del sector estatal en los sectores productivos traspasaba el control directo de activos: el gobierno intervenía también con controles cuantitativos, de calidad y precios, y mediante el uso discriminatorio de varios instrumentos como los cambios múltiples, los aranceles diferenciados, las tasas de interés subsidiadas, etc., premiando y castigando, la mayoría de las veces en forma ineficiente e injusta, a empresas específicas del sector privado (ver capítulo 1 de este volumen).

CUADRO I
EMPRESAS ESTATALES Y SU VALOR AGREGADO
1965 - 1998

| | 1965 | 1970 | 1973 | 1983 | 1989 | 1998 |
|------------------------------------|------|-------|-------|------|------|------|
| 1. Empresas relacionadas con CORFO | n.d. | 46 | 571 | 24 | 24 | 22 |
| a) Subsidiarias | | (46) | (228) | (23) | 24 | 22 |
| b) Intervenidas | | - | (325) | (0) | 0 | 0 |
| c) Bancos | | (0) | (18) | (1) | 0 | 0 |
| 2. Otras empresas estatales | n.d. | 20 | 22 | 21 | 18 | 13 |
| 3. Otras instituciones financieras | n.d. | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| 4. CODELCO | | 0 (a) | 1 | 1 | 1 | 1 |
| TOTAL | | 68 | 596 | 48 | 45 | 38 |
| Valor agregado (% PIB) | 14,2 | n.d. | 39,0 | 24,0 | 12,7 | 9,0 |

(a) A pesar de que CODELCO no existía, el Estado era dueño del 50% de las «grandes compañías del cobre», porcentaje adquirido a compañías extranjeras durante 1970 como consecuencia del proceso de «chilenización».

Fuente: Hachette y Lüders, 1992, y estimaciones del autor para 1998.

En 1974, empezó en Chile un proceso de privatización de empresas estatales, proceso que no ha terminado. Es el primero en el mundo de esa envergadura; empezó aun antes que las privatizaciones inglesas. Fue novedoso, profundo, llamativo, sorprendente, aunque no estuvo exento de tropiezos y defectos. Sin embargo, en muchos aspectos ha resultado muy exitoso, de manera tal que ha sido analizado profusamente e imitado por varios países de todas las latitudes del globo. Muchos son los chilenos que han participado como actores y consultores en las privatizaciones tanto en países latinoamericanos como en economías emergentes de Europa Central, Rusia y sus ex satélites, y también en países industrializados. Este capítulo intentará describir sucintamente dicho proceso en sus facetas más destacadas.

El marco macroeconómico y de reformas institucionales en otros ámbitos es también importante para entender mejor el proceso privatizador. Dado que el espacio restringido impide presentarlo aquí en forma sistemática, se recomienda no perder de vista los capítulos 1 y 2 de este libro¹. Sólo se hará referencia a estos temas en forma puntual en este capítulo.

La primera sección presenta una fotografía del imperio productivo estatal a fines del gobierno del Presidente Allende; la segunda analiza lo que se ha hecho

¹ Además, ver Hachette y Lüders, 1992, Wisecarver, 1992, y Corbo, Lüders y Spiller, 1997.

desde 1973, cómo se hizo el traspaso de empresas y por qué; las consecuencias de las privatizaciones son estudiadas en la tercera sección; y la cuarta enumera algunos problemas y lecciones. Lo que queda por hacer se presenta en la quinta sección. El capítulo termina con conclusiones.

II. FOTOGRAFÍA DE LA EMPRESA PÚBLICA EN 1973

Sin embargo de los resultados iniciales positivos en los años cincuenta, el desarrollo económico chileno se empantanó muy pronto: la tasa de crecimiento por habitante era modesta (a pesar de un auge espectacular de los términos de intercambio en los sesenta y principios de los setenta); el desarrollo industrial, elegido como locomotora del desarrollo, costaba cada vez más caro al país en términos de recursos estimulados en gran medida por barreras arancelarias y no arancelarias infranqueables (salvo por contrabando o corrupción); las dificultades de balanza de pagos se multiplicaban acompañadas de controles crecientes y distorsionadores; la inflación era alta y volátil; la inversión se mantenía baja y distorsionada; la pobreza no desaparecía y tampoco mejoraba la distribución del ingreso.

Hasta la Gran Depresión de los años 30, las empresas estatales desempeñaban un papel limitado en Chile. Después de ella, la situación cambió significativamente. El imperio estatal se fue construyendo de distintas maneras. La CORFO creó algunas empresas (la Compañía de Aceros del Pacífico —CAP—, la Empresa Nacional de Electricidad S.A. —ENDESA—, la Industria Azucarera Nacional S.A. —IANSÁ—, etc.), y absorbió empresas privadas endeudadas. Otras fueron creadas por ley (la Empresa de Comercio Agrícola —ECA—, la Empresa Nacional de Minería —ENAMI—, Línea Aérea Nacional —LAN—, etc.); y otras empresas privadas nacionales o extranjeras fueron nacionalizadas, a veces sin compensación (Corporación del Cobre, CODELCO); intervenidas, expropiadas, tomadas ilegalmente por consejos de trabajadores, controladas mediante compras de paquetes de acciones (la mayoría de las empresas traspasadas al sector público en el período 1970-1973 caen en estas últimas cuatro categorías; la mayoría de las empresas financieras y de distribución al por mayor fueron traspasadas mediante el último subterfugio).

Dicho imperio estuvo conformado por 596 empresas en 1973 (Cuadro 1)², 526 de las cuales habían entrado al sector público en el período 1970-1973 (18 instituciones financieras —o sea, casi todo el sector— y más de 325 industriales). A lo anterior hay que agregar la tierra expropiada legal o ilegalmente dentro del marco de la reforma agraria, que empezó en los sesenta (alrededor de 60% de la tierra regada y 50% de la tierra agrícola total). Las transferencias que el gobierno central debía efectuar a las empresas públicas para su supervivencia explican parte del enorme déficit del sector público no financiero que habría aumentado de 15,3% del PIB en 1971 a 30,5% en 1973 (ver capítulo 3). También la muy baja

² La lista completa de empresas públicas entre 1970 y 1989 está disponible en Hachette y Lüders, 1993.

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES EN LA PRODUCCIÓN
1965-1998
(%)

| Sector | 1965 | 1973 | 1981 | 1989 | 1998 |
|--------------------|------|-------|------|------|------|
| Minería | 13,0 | 85,0 | 83,0 | 60,0 | 45,0 |
| Industria | 3,0 | 40,0 | 12,0 | 3,0 | 3,0 |
| Servicios públicos | 25,0 | 100,0 | 75,0 | 25,0 | 20,0 |
| Transporte | 24,3 | 70,0 | 21,0 | 10,0 | 5,0 |
| Comunicaciones | 11,1 | 70,0 | 96,3 | 0,0 | 0,0 |
| Financiero | n.d. | 85,0 | 28,3 | 10,0 | 10,0 |

Fuente: Hachette y Lüders, 1992. Cuadro I.2 y estimaciones del autor para 1998.

tasa de desempleo medido en 1971 y 1972 (3,8 y 3,1%, respectivamente) escondía la significativa redundancia de trabajo (empleo disfrazado) en la empresa pública por motivaciones políticas y sociales.

La participación creciente de las empresas estatales en la producción indicaba una tendencia a la socialización total de la propiedad de los recursos productivos, capital y recursos naturales. En 1973, el 85% de la minería, 40% de la industria, 100% de los servicios públicos, 70% del transporte y de las comunicaciones y 85% del sector financiero llegaron a ser controlados por empresas públicas, en circunstancias de que ocho años antes ese control en los mismos sectores oscilaba entre 3 y 25% (Cuadro 2); los porcentajes pertinentes para 1965 son, respectivamente, 13%, 3%, 25%, 24,3% y 11,1%; no se disponía de información para el sector financiero. La ineficiencia y mal servicio de las empresas se generalizaba.

Frente a ese panorama tendencial negativo, exacerbado además por la experiencia caótica de los tres primeros años de los setenta³, se justificaba un cambio radical en la forma de organizar el sistema económico. Entre otras decisiones, los nuevos responsables se propusieron: i) devolverle al sector privado la responsabilidad principal en la tarea del desarrollo a cambio de un rol sólo subsidiario para el gobierno⁴; ii) abrir la economía al exterior para asegurar el mercado del

³ El PIB cayó en 1972 y 1973, la tasa de inflación saltó de 22,1% en 1971 a 605,9% en 1973, los salarios reales cayeron en 50% entre 1972 y 1973, la tasa de inversión en 1973 fue insuficiente aun para cubrir la depreciación del capital, los gastos fiscales aumentaron de 31,2% del PIB en 1972 a 44,8% al año siguiente, etc. (Ver capítulos 1 y 2).

⁴ El concepto de "subsidiariedad" está definido por Corbo, Lüders y Spiller, 1997. Éste implica que las actividades del sector público se concentren en aquellas funciones en las cuales tiene ventajas comparativas.

mundo y la asignación de recursos más eficientes, basada en las ventajas comparativas; y iii) liberalizar todos los mercados. Lo primero tenía implicancias importantes. Para que el sector privado pudiera transformarse en el actor principal del desarrollo, necesitaba tener acceso a los recursos y a todos los sectores productivos nacionales donde la presencia del gobierno coartaba el potencial privado. Además, necesitaba un mayor grado de libertad, reglas claras y estables, especialmente en cuanto a propiedad y otros incentivos, y mercados no distorsionados por la intervención estatal. Necesitaba, asimismo, tener un acceso más fácil a los factores productivos y al capital y tecnología extranjeros. En consecuencia, la privatización de las empresas públicas era necesaria al mismo tiempo que la producción de bienes y servicios relacionados con lo social (educación, salud, vivienda y pensiones) justificaba un enfoque mixto público-privado por externalidades y razones redistributivas y de erradicación de la pobreza. Todas estas reformas conforman el contenido de este libro.

III. ¿QUÉ, CÓMO Y POR QUÉ SE HA PRIVATIZADO?⁵

El proceso de privatización de empresas públicas se llevó a efecto por etapas desde 1974 hasta el día de hoy. La justificación de la transferencia de empresas públicas al sector privado fue variando según el tipo de empresas y la etapa. A su vez, los mecanismos para efectuar esos traspasos, de modalidad variada, tuvieron mucha relación con el tipo de empresas privatizadas. Por ello, esta sección combinará las respuestas al qué, cómo y por qué se hizo.

El período privatizador empezó en 1974 y, de facto, todavía dura. Será dividido arbitrariamente en etapas que permitirán destacar mejor algunas características relevantes.

III.1. La primera etapa: 1974-1983

Los objetivos de la "privatización" en esta etapa fueron principalmente reducir la intervención excesiva del Estado y reducir el problema fiscal heredado de gobiernos anteriores. Esta etapa puede subdividirse en dos fases. La primera (1974), caracterizada por la devolución gratuita de activos ilegalmente controlados durante la presidencia de Allende. La segunda, que dura desde 1975 hasta 1983, de privatización onerosa de activos que tradicionalmente habían estado en manos del sector privado y de apertura de sectores sociales al sector privado.

⁵ Para mayores detalles, ver Hachette y Lüders, 1992.

i) *Primera fase: devolución.* 325 empresas intervenidas y administradas por el Estado fueron devueltas gratuitamente. Esa forma de "privatización" obedeció al hecho de que habían sido tomadas "ilegalmente". Su valor libro, a precios de hoy, representó aproximadamente US\$ 1.000 millones. Una condición principal de su devolución gratuita fue el no entablar litigios en contra del Estado. Además, en algunos casos, se establecieron condiciones adicionales relativas al empleo, inversión nueva y competitividad (entre industrias relacionadas). En algunos casos específicos, la transferencia del capital a los dueños de esas empresas estuvo acompañada de otro tipo de transferencias, como la de crédito con condiciones especiales. Hubo poco control sobre el cumplimiento de las condiciones anexas mencionadas.

Se creó un Departamento de Administración de Empresas en la CORFO para administrar el traspaso gratuito de las empresas.

ii) *Segunda fase: privatización con deuda y servicios sociales.* Entre 1975 y 1983, se efectuó un traspaso oneroso de empresas al sector privado de 207 instituciones financieras, industrias, distribuidoras mayoristas y otras empresas adquiridas por el sector público, especialmente durante el período del Presidente Allende. En dólares corrientes, el ingreso obtenido por concepto del traspaso oneroso de esas empresas públicas al sector privado representó un promedio anual de 0,7% del PIB y de 3% de los ingresos fiscales (Cuadro 4). En dólares de 1997, ello representó cerca de US\$ 1.400 millones y su valor actualizado, a una tasa de 5%, alcanza a US\$ 3.383 millones, o sea 4,5% del PIB de 1997, un valor no despreciable.

En resumen, las 596 empresas públicas se redujeron a 48 en 1983 y sólo se crearon dos empresas estatales nuevas durante este período. A pesar de esta aparentemente impresionante reducción numérica de empresas, baja poco el valor agregado producido por el sector estatal, por la modesta importancia del patrimonio neto de las empresas traspasadas en relación con las remanentes en el sector público. De hecho, su valor agregado seguía siendo aún más alto en 1983 que en los sesenta (Cuadro 1). En este resultado influye en algo el aumento significativo de la productividad de las empresas públicas tradicionales desde 1974 hasta la fecha.

Durante el mismo período se privatizaron tierras agrícolas. Además, algunas de las grandes reformas hechas antes de 1983 ocurrieron en el campo social, en particular en educación, salud, vivienda y, principalmente, en el sistema de pensiones. Aquí sólo se abarcará la parte más pertinente a los esfuerzos de privatización en esas áreas. Los demás aspectos están analizados en distintos capítulos de este libro.

La privatización (o más bien restitución, porque las tierras no habían sido transferidas legalmente al Estado) es masiva en el sector agrícola. Se devolvió a los dueños legítimos el 28% de la tierra que se había expropiado en forma irregular; otro 52% fue dividido en 52.603 predios (parcelas de la Corporación de la Reforma Agraria, CORA), vendidos a precios subsidiados y en términos favorables a los

antiguos trabajadores de los fundos expropiados; el resto fue vendido mediante subasta pública o entregado a la Corporación Nacional Forestal (CONAF). El traspaso tuvo un valor equivalente de US\$ 800 millones, a precios de hoy, y actualizados a fines de 1997, a una tasa de 5%, alcanzó la no despreciable suma de US\$ 1.500 millones, o 2% del PIB de 1997.

En educación (ver capítulo 15) cambia el sistema de transferencia de fondos a los centros educacionales, se descentraliza hacia las municipalidades y, desde el punto de vista de la privatización, i) empieza el traspaso de las escuelas secundarias vocacionales a organizaciones privadas sin fines de lucro creadas por asociaciones de empleadores (Sociedad de Fomento Fabril —SOFOFA—, Sociedad Nacional de Agricultura —SNA—, etc.); ii) se incentiva, por medio de subvenciones, a particulares y a organizaciones no gubernamentales la iniciativa de crear escuelas gratuitas; iii) se permite la creación de universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales privados; iv) al transferir fondos en forma de pagos por alumno, igual para las escuelas privadas que para las públicas, se les da mayores posibilidades a los padres para elegir la escuela más atractiva para los hijos, lo que redundará en una mayor demanda por los servicios de las escuelas privadas (subvencionadas); y, finalmente, pero no menos importante, v) se admite el principio de la matrícula en la educación superior.

Uno de los objetivos de las primeras reformas en el campo de la salud (ver capítulo 14), iniciadas en 1979, fue fomentar la participación del sector privado en la prestación de servicios y en el mercado de seguros médicos. Por ello, se creó en 1981 el sistema de Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), que ofrecen planes de salud a sus asegurados, financiados por descuentos por nómina.

En el campo de la vivienda (ver capítulo 13), el gobierno militar intentó también reducir las potestades del sector público, entregándole al sector privado las responsabilidades de la urbanización, el suministro de servicios de saneamiento básico, la construcción y la intermediación financiera. La introducción del subsidio habitacional directo en 1978 ha sido determinante en la forma de operar de este traspaso de responsabilidades. El sector privado tiene desde entonces la responsabilidad total de la construcción de viviendas por medio de los contratos directos con el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo o las municipalidades, o bien para la venta directa a los beneficiarios de los programas habitacionales subsidiados. El traspaso iniciado en 1975 ha sido paulatino. También se ha perfeccionado paulatinamente un mercado privado de hipotecas para dar financiamiento a las viviendas de las familias de ingresos medios y altos (a partir de 1977)⁶, así como una garantía estatal para incentivar otros tipos de préstamos privados para vivienda. Además, entre 1978 y 1984 se concedieron unos 370.000 títulos de dominio.

Una de las reformas de efectos más profundos y perdurables fue la del sistema de pensiones (ver capítulo 11). Representa una de las privatizaciones más significativas. El DL 3.500, de 1980, institucionalizó la creación del sistema de cuen-

⁶ Castañeda, 1990, p. 175.

tas individuales (sistema de capitalización), manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) para sustituir el sistema existente de reparto administrado por el sector público. Las AFP son instituciones privadas con fines de lucro que compiten entre sí para la captación de su clientela. Cada empleado elige libremente entre esas AFP y puede cambiarse. El sistema está regulado y controlado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Los métodos de traspaso de los activos públicos utilizados durante esta primera etapa fueron la liquidación, la venta directa y la licitación.

- i) Con la liquidación se cierra la empresa y se subastan sus bienes; era lógico que ocurriera esto dado que algunas empresas habían sido creadas en un marco diferente de incentivos (precios relativos, subsidios, aranceles, etc.). En esos casos, el valor de las empresas enajenadas era inferior a su valor de liquidación.
- ii) Se prefirió la venta directa en los casos de empresas pequeñas por el alto costo de organizar un proceso de licitación en esos casos. También se vendieron directamente activos de empresas en liquidación y los excesos de activos de empresas que serían enajenadas por otros medios.
- iii) La licitación pública fue el modo más común en la segunda fase de esta primera etapa (Decreto 1.068). Su objetivo primario fue maximizar el precio de venta. Para ello, se buscó vender un paquete controlador, salvo en el sector financiero, donde se intentó diseminar la propiedad. Esa limitación fue, sin embargo, burlada y luego revocada. De facto, se concentró la propiedad de las instituciones financieras y, en general, pasaron a formar parte de *holdings*. Además, y principalmente, las autoridades prefirieron vender a plazo para asegurar un mejor precio con el argumento de que faltaba capital, que no había inversión extranjera, que no existían depósitos chilenos en el exterior, o sea que había poca liquidez en la economía; a pesar de ello, se han criticado los bajos precios obtenidos entonces. Todo lo anterior configuró un desarrollo de varios grupos no financieros, conglomerados altamente endeudados construidos alrededor de instituciones financieras con alto endeudamiento (*leverage*) también. Este estilo de privatización permitió la concentración de la propiedad sobre bases movilizadas.

III.2. La segunda etapa: 1984-1989

Los objetivos del proceso privatizador de la segunda etapa fueron más complejos. Por una parte, las autoridades buscaban un reforzamiento de la sociedad libre basada en la economía de mercado, el aumento de la eficiencia de la empresa en general, la reprivatización de las empresas intervenidas y el desarrollo del mercado de capital. Además, los modos de traspasos de la empresa pública de-

bían fomentar la difusión de la propiedad y evitar el endeudamiento, o sea, no volver a caer en los errores de la primera etapa.

Se puede dividir esta etapa también en dos fases: la primera relacionada con la reprivatización del área rara y la segunda, de privatización de empresas públicas tradicionales.

i) *Primera fase: reprivatización del área rara* (ver capítulo 9)⁷. Durante la crisis de 1982-83, cuando las tasas reales de interés aumentaron drásticamente, se cerraba el mercado internacional de capital y habían caído significativamente los términos de intercambio, un número importante de empresas fueron intervenidas por el Estado, sea porque estaban técnicamente quebradas o porque estaban en muy mala situación financiera y se las consideraba demasiado importantes como para dejarlas quebrar o porque se hallaban relacionadas con instituciones financieras en dificultad. De esta manera, fue intervenido el 60% del patrimonio de la banca privada, 14 de las 19 instituciones que habían sido privatizadas en los setenta (el Banco de Chile y el Banco de Santiago incluidos, que eran los dos mayores bancos del país); el 68% de los fondos de pensiones que existían sólo desde 1981 (aquellos de las AFP Provida y Santa María); y empresas relacionadas con los bancos como la Compañía de Petróleos de Chile (COPEC), Forestal Arauco y la Industria Forestal S.A. (INFORSA), todas ellas pertenecientes al club de las empresas de mayor envergadura del país.

Estas empresas fueron reprivatizadas entre 1984 y 1985. Los modos utilizados fueron variados. Las compañías "productivas" fueron licitadas a interesados nacionales y extranjeros (con pagos al contado y comprobación de solvencia). El "capitalismo popular" fue el método elegido para reprivatizar las grandes instituciones financieras. Los interesados debían comprar las acciones al precio de libro, pero el gobierno ofreció un crédito de largo plazo subsidiado para comprarlas y otro tributario bastante generoso para compensar la diferencia significativa existente entre el valor libro y el precio de mercado, particularmente depreciado en ese momento; se establecía, además, un límite máximo a la compra relacionado con el pago efectivo de impuestos en años anteriores. El objetivo era esparcir lo más ampliamente posible la propiedad. Los dos bancos más grandes atrajeron 41.000 accionistas populares y las dos AFP más grandes, 14.000. Otros bancos fueron vendidos a grupos "varios" (regionales o colonias). Algunos extranjeros compraron acciones en algunas empresas reprivatizadas mediante una conversión de deuda por capital. Las ventas generaron US\$ 785 millones a precios de hoy.

⁷ El conjunto de empresas conocidas como "área rara" recibió este apodo por una combinación de consideraciones: i) el sector público tenía su control pero sin desear tener la propiedad, ii) la responsabilidad de la administración y enajenación de las empresas pertinentes fue entregada a otras instancias diferentes que la creada en la CORFO para efectos de ambas responsabilidades (Comisiones Progres y Banco de Chile) y, no menos importante, iii) la escasez de información disponible sobre el conjunto de empresas involucradas en esta área, mientras dependieron de las comisiones mencionadas.

ii) *Segunda fase o fase clásica: 1985-89.* Durante esta fase, fue privatizada la mayoría de las grandes empresas estatales, creadas o nacionalizadas por ley. Los objetivos del proceso durante esta fase fueron la búsqueda de un mayor apoyo al sistema económico y al gobierno mediante la mayor difusión de la propiedad, y mejorar aún más la eficiencia en el uso de los recursos nacionales. En la categoría de las empresas estatales tradicionales estaban los servicios públicos (electricidad, gas, agua, telecomunicaciones), y otras en los campos productivos (IANSA, CAP, etc.) y financiero (Banco del Estado, etcétera).

Su privatización fue políticamente más delicada, de manera que las autoridades planearon traspasarlas en forma progresiva⁸. Treinta y tres empresas fueron incluidas en el programa de privatización, fijándose metas de privatización sobre el período 1985-89 (Hachette y Lüders, 1992, Cuadro III-1). La realidad fue algo más modesta. Dieciocho empresas fueron privatizadas totalmente entre septiembre de 1985 y marzo de 1989, y nueve parcialmente. Entre estas últimas destacan la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC), en 86%; ENDESA y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), en 90%; Schwager, en 95%; LAN Chile, en 76%. Estas últimas están hoy día totalmente privatizadas. El ingreso obtenido fue de US\$ 1.500 millones, a precios de 1997, que actualizados a una tasa de 5% desde la fecha de su venta arrojan un valor de US\$ 2.394 millones; o sea, 3,4% del PIB de 1997.

Para ganar el apoyo de los trabajadores de dichas empresas, el gobierno los incentivó para comprar paquetes de acciones (capitalismo laboral). Además, dio prioridad a la amplia distribución de las acciones en venta para aumentar el apoyo de la población a esas privatizaciones (capitalismo popular y laboral).

Capitalismo popular (pequeños accionistas), institucional (AFP), tradicional (licitaciones, Bolsa) y venta preferente de acciones a los trabajadores fueron los modos aplicados para efectuar el traspaso pertinente de los activos públicos al sector privado. Los trabajadores podían adquirir entre un 5% y un 10% de las acciones de las empresas enajenadas. Recibían un adelanto de su pago de indemnización por años de servicio, acciones a precios más bajos y un seguro contra la caída del precio de la acción comprada. Apoyo político al sistema y al gobierno, y distribución más amplia de la propiedad fueron los objetivos de este modo de privatización. En algunos casos (CAP, la Compañía Metropolitana de Distribución, CHILMETRO, LAN, Sociedad Química y Minera de Chile —SOQUIMICH—, entre otros) los trabajadores se endeudaron para aumentar su tenencia de acciones, transformándose en algunas instancias en los mayores accionistas de la empresa y, aun, en el caso de CHILMETRO, controladores de esa empresa y del *holding* ENERSIS, uno de los más importantes del país⁹.

⁸ De hecho, las metas de participación establecidas para el sector privado en las empresas que serían privatizadas en esa fase fueron modificadas constantemente. La CORFO argumentó al respecto que el traspaso progresivo permitiría obtener mejores precios para las acciones traspasadas. Sin embargo, Hachette y Lüders (1992) no encontraron base empírica para sostener este argumento. Pero sí esas modificaciones crearon un problema de credibilidad.

⁹ Se puede incluir SOQUIMICH en esta categoría.

En el caso de la Compañía de Teléfonos de Chile, se licitó el 51% internacionalmente con el requisito de que el comprador invirtiese más de US\$ 200 millones. Esta condición se ha cumplido ampliamente. Las acciones podían pagarse con documentos de deuda externa chilena.

Las AFP desempeñaron un rol importante en esa etapa al permitirseles comprar acciones de las empresas en proceso de privatización. El gobierno estableció una Comisión Clasificadora de Riesgos de estas y otras inversiones con normas conservadoras, mientras se regulaba a los fondos de pensiones para limitar el riesgo de sus carteras de inversión.

En forma previa a su privatización, las empresas tradicionalmente públicas habían sido transformadas gradualmente en sociedades anónimas y estaban sometidas a reglas de juego parecidas a las pertinentes para las empresas del sector privado. Se habían creado marcos reguladores para los monopolios naturales (electricidad —1982—, telecomunicaciones —1982 y 1987—, sanitarias —1988)¹⁰, y, además, el gobierno había nombrado administradores profesionales en ellas para incentivar su manejo eficiente y reducir la interferencia política en su ámbito. Esas empresas estatales eran, por lo tanto, relativamente eficientes en el momento de su transferencia. Asimismo, para mejorar la situación financiera de LAN Chile y ENDESA antes de su privatización, algunos pasivos (nacionales o externos) fueron cedidos por esas empresas a la CORFO a cambio de acciones. La recompra de acciones de CAP en manos de CORFO por parte de esa empresa y su *write-off* aceleraron su privatización. Algunas acciones de diversas empresas fueron también entregadas por CORFO para saldar deudas de juicios con terratenientes.

Esta etapa (ambas fases) atrajo capital extranjero. Afuera había cambiado la percepción de la solidez del marco institucional chileno y sus tendencias macroeconómicas. Además, algunos aprovecharon los cambios de acciones por deuda externa chilena que se transaba al 65% de su valor nominal en Nueva York y eran redimidos por el Banco Central de Chile al 93% del mismo valor¹¹.

CUADRO 3
PARTICIPACIÓN DEL CAPITAL EXTRANJERO EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN, 1988
(%)

| | | | |
|-----------|------|--------------------|-------|
| CTC | 48,8 | IANSA | 21,5 |
| CAP | 24,9 | Laboratorios Chile | 19,6 |
| SOQUIMICH | 21,9 | Pilmaiquén | 100,0 |
| CHILGENR | 41,1 | ENAEX | 67,0 |

¹⁰ El fascinante tema de las regulaciones se trata en el capítulo 5 de este volumen.

¹¹ La combinación de alta deuda externa chilena, altos intereses y términos de intercambio desfavorables produjo serias preocupaciones en los mercados internacionales respecto a la capacidad de los agentes económicos chilenos de servir su deuda externa. Como consecuencia, algunos bancos transaron papeles de dicha deuda en un mercado secundario con fuertes descuentos que reflejaban la percepción de riesgo de no pago.

La Unidad de Normalización de la CORFO estuvo a cargo de dichas privatizaciones con la asesoría de agentes financieros que resultaron particularmente útiles en el momento de las negociaciones.

El valor agregado de las empresas del sector público se redujo desde 17,7% del PIB en 1985 (39% en 1973) a 12,7% en 1989, ambos por sobre el promedio de Latinoamérica y el Caribe y el resto del mundo (Banco Mundial, 1995); desde entonces, el porcentaje bordea el 9% (Cuadro 1). En 1985, la inversión de las empresas del sector público representaba el 30,6% de la inversión total, porcentaje solamente superado por el continente africano; en 1989 se había reducido a 12,8%, muy por debajo del promedio mundial (20,3%) y latinoamericano (15,5%). Es cierto que las empresas públicas chilenas transferían al fisco arriba del 9% del PIB en el período 1985-89, mientras ocurría lo contrario en el promedio del mundo: el fisco aportaba en forma neta a las empresas públicas. Ahora CODELCO sólo aporta el 7,7% de los ingresos fiscales (1997). También se redujo significativamente la deuda externa de las empresas públicas: entre 1985 y 1989, de 16% del PIB a 5,3%; se había reducido a 4%, en 1991.

CUADRO 4
INGRESOS FISCALES POR PRIVATIZACIÓN
(US\$ millones)

| Año | Ingresos por privatización | % de Ingresos fiscales | % del PIB |
|------|----------------------------|------------------------|-----------|
| 1974 | 15,7 | 0,9 | 0,1 |
| 1975 | 224,1 | 10,4 | 2,0 |
| 1976 | 106,8 | 4,6 | 0,9 |
| 1977 | 124,2 | 4,4 | 1,0 |
| 1978 | 114,8 | 3,3 | 0,8 |
| 1979 | 164,6 | 3,2 | 1,1 |
| 1980 | 69,7 | 1,0 | 0,4 |
| 1981 | 112,0 | 1,4 | 0,6 |
| 1982 | 20,0 | 0,3 | 0,1 |
| 1983 | n.a. | - | - |
| 1984 | n.a. | - | - |
| 1985 | 10,3 | 0,2 | 0,1 |
| 1986 | 231,7 | 4,9 | 1,4 |
| 1987 | 312,6 | 5,8 | 1,7 |
| 1988 | 560,0 | 10,1 | 2,9 |
| 1989 | 234,4 | 3,3 | 0,9 |

Notas:

(1) En 1983 y 1984 no hubo privatizaciones. Si bien estos años están incluidos en los períodos indicados, no influyen en los porcentajes respectivos.

(2) Los ingresos fiscales por privatización durante el período 1990-1997 aparecen en el Cuadro 6.

Fuente: Hachette y Lüders, 1992.

III.3. La tercera etapa: desde 1990

Se caracteriza por el estancamiento en las formas tradicionales de privatización y la aparición de nuevos modos. Por esta misma razón, los objetivos han sido poco claros. Algunos personeros del gobierno han subrayado la conveniencia de liberar al Estado de su rol productivo y concentrar sus inversiones prioritariamente en los sectores sociales. Sin embargo, otros han descartado taxativamente la privatización de algunas empresas como CODELCO y/o las empresas públicas rentables. El único objetivo de la privatización que aflora con alguna claridad en estos momentos es la necesidad de financiamiento para las empresas sanitarias, que lo requieren para sus programas de expansión.

En materia de privatizaciones de empresas, no ha ocurrido demasiado en los últimos ocho años (Cuadros 1 y 5). Pueden distinguirse dos subperíodos: el del Presidente Aylwin (1990-93) y el del Presidente Frei (1994-2000). Durante el primero, sólo se vendieron paquetes accionarios de seis empresas, terminándose, en particular, las transferencias de ENDESA, ENTEL, CTC y Pehuenche (Cuadro 5). También ESVAL entrega un contrato de gestión con inversión a una sociedad conformada por un socio nacional y otro extranjero.

El segundo período presenta un cuadro algo diferente. Entre 1994 y 1998 se completa el proceso de privatización de LAN Chile (27%), se privatizan totalmente la Radio Nacional, FERRONOR, EDELAYSÉN S.A., EMPREMAR S.A. y MINSAL S.A., y siguió reduciéndose la participación del sector público en Colbún-Machicura, EDELNOR, Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), donde entraron capitales de PEPASA. También se vende una parte de Tocopilla S.A. (generadora de electricidad para CODELCO). Con la excepción de la última, Colbún y EDELNOR, todas representan valores muy modestos (Cuadro 5). Se vendieron, asimismo, el puerto de Lota, transfiriéndose la concesión (falta solucionar el problema de acceso), y los servicios sanitarios de Valdivia por parte de ESSAL. Capitales extranjeros participaron en la privatización de EDELNOR (Southern Electric-USA) y en Colbún-Machicura (Tractebel-Bélgica).

Las empresas sanitarias estaban consideradas para su privatización ya en 1989: se habían constituido 11 sociedades anónimas regionales (EMOS y ESVAL lo habían sido un año antes), y se había aprobado el marco regulador (DFL 382 y DFL 70, promulgados en mayo de 1990). Sin embargo, su traspaso al sector privado fue parado por el gobierno del Presidente Aylwin, que propuso un nuevo marco regulador y algunas modificaciones a la legislación pertinente, que se hicieron esperar hasta 1997. Algunas de estas modificaciones son importantes: i) permiten al Estado vender hasta el 65% del patrimonio de las sanitarias; ii) perfeccionan el sistema de tarifas, haciéndolo más transparente y objetivo; y iii) refuerzan las atribuciones de la Superintendencia de Sanitarias.

CUADRO 5
PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS FILIALES DE CORFO Y DE OTRAS EMPRESAS ESTATALES
Período 1990 - 1998 (US\$ mm.)

| Empresas / Años | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | Total | (%)Transf. | Comprador | Procedimiento |
|---------------------|------|------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|---------|------------|---------------------------------|------------------|
| Empresas Varias (*) | 42,3 | | | | | | | | | 42,3 | | Diversos | Diversos |
| ZOFRI S.A. | | 8,6 | 6,7 | 8,6 | | | | | | 23,9 | 48 | Diversos | Bolsa |
| LANCHILE | | | | | 10,7 | | | | | 10,7 | 100 | Costa Verde S.A. | Bolsa |
| ESSAL VALDIVIA | | | | | 10,5 | | | | | 10,5 | 100 | Aguadécima S.A. | Licitación Venta |
| COLBÚN S.A. | | | | | 65,1 | | 340,0 | | | 405,1 | 58 | IBERDROLA, PRACTEBEL y Matte | Licitación |
| EDELNOR S.A. | | | | | 86,4 | | | | | 86,4 | 91 | Southern Electric Chile | Licitación |
| EL ABRA S.A. (**) | | | | | 329,8 | | | | | 329,8 | 51 | CYPRUS | Licitación |
| PEPASA (***) | | | | | 30,1 | | | | | 30,1 | 51 | Cruz Blanca | Licitación |
| RADIO NACIONAL | | | | | | 1,8 | | | | 1,8 | 100 | Santiago Agliati | Licitación |
| EMPREMAR S.A. | | | | | | 4,5 | | | | 4,5 | 100 | Salinas Punta de Lobos | Licitación |
| MINSAL S.A. | | | | | | | 7,1 | | | 7,4 | 100 | SOQUIMICH | Remate Bolsa |
| TOCOPILLA S.A. | | | | | | | 175,0 | | | 175,0 | 51 | IBERDROLA Y Otros | Licitación |
| FERRONOR S.A. | | | | | | | 12,0 | | | 12,0 | 100 | Pirazzoli y Cía. Ltda. | Licitación |
| EDELAYSÉN S.A. | | | | | | | | 43,0 | | 43,0 | 100 | SAESA | Licitación |
| ESVAL S.A. | | | | | | | | 138,0 | | 138,0 | 55 | Anglian Water, ENERSIS | Licitación |
| TOTAL | 42,3 | 8,6 | 6,7 | 8,6 | 532,6 | 13,4 | 527,0 | 0,0 | 181,0 | 1.320,5 | | | |

Notas:

* Paquetes minoritarios de ENDESA, ENTEL, ELIQUA, ELECDA, EMELARI, ISE Generales, ISE Vida, Pehuenche.

** Empresa de CODELCO.

*** Empresa de Ferrocarriles del Estado.

Fuente: Gerencia de Empresas CORFO, Memorias Anuales CORFO y SAE.

Los únicos avances en materia de privatización de este sector importante han sido: i) la venta por parte de ESSAL, en 1994, de la concesión de la ciudad de Valdivia a un consorcio (CHILQUINTA y Aguas Barcelona), mientras que CHILQUINTA entregó un contrato de gestión para el servicio del litoral sur de la Quinta Región a una empresa privada; ii) la venta del 55% de ESVAL (finiquitada en abril de 1999) y iii) la preparación por parte de CORFO de un programa de venta para 1999 de un porcentaje del capital de EMOS, ESSAL, ESSBÍO y ESSEL, que varía entre el 35 y el 51% del mismo. La licitación (al contado) considerada incluirá ambiciosos programas de desarrollo que contemplan cubrir el 100% de las necesidades de agua potable y alcantarillado para el año 2000, y el 70% de tratamiento de aguas servidas para el 2002 para las regiones cubiertas por ellas (actualmente sólo el 20% de esas regiones recibe este servicio). Estas metas implican una inversión de US\$ 1.800 millones, razón principal para justificar la privatización, aunque parcial, de esas empresas. Es un área muy deficitaria, especialmente en el sur del país.

SIPETROL, filial de ENAP dedicada a la exploración y desarrollo de yacimientos de petróleo en el extranjero, está considerando buscar socios internacionales que eventualmente puedan superar el 50% de la propiedad de la empresa, pero ésta mantendría el control.

El gobierno retiene paquetes importantes en ZOFRI (Zona Franca de Iquique), por razones "estratégicas" y de control de la droga; y en Colbún-Machicura y EDELNOR, por razones difíciles de entender, dado que ambas representan pequeñas empresas dentro de un sistema muy organizado y controlado, y con competencia creciente (también en el Norte) del gas boliviano y argentino¹²⁻¹³.

Las transferencias se han hecho por licitación pública (menos Colbún-Machicura), aceptándose la venta a plazo a cinco años en ese caso y en el del último paquete de acciones de LAN Chile.

En salud se está discutiendo la autonomía hospitalaria y hay un proyecto de ley en el Parlamento que considera, entre otras cosas, i) permitir a FONASA fijar aranceles para sus asegurados y ii) fijar métodos para comprar servicios al sector privado. Esto último se está haciendo *de facto*, pero no está todavía legalizado. Intentos de discusión preliminar sobre la transformación de FONASA en ISAPRE fueron frenados antes de su nacimiento.

¹² CORFO está intentando colocar el 16,5% restante de EDELNOR en la Bolsa en estos momentos.

¹³ Los argumentos dados *sotto voce* para explicar este comportamiento parecen ser, por un lado, la "necesidad de información", y, por otro, la búsqueda del momento óptimo para la venta. En el caso de la generadora, ¿para evitar ser capturado por el sector? Esto plantea la interrogante de si la presencia de un regulador requiere de un árbitro. Sería una demostración de poca confianza en los mecanismos controladores establecidos por la autoridad. De ser así, o bien el gobierno se queda como socio minoritario en todos los sectores (con las consecuencias previsibles sobre inversión, precio de acciones, etc.), o refuerza el poder del regulador (ver capítulo 5). El argumento del momento óptimo será analizado más adelante (sección IV.3).

En educación superior, si bien no ha habido "privatización" en el sentido de transferencias de activos, sí están ocurriendo varias cosas que se acercan a un proceso de privatización y que son: i) un aumento en el peso relativo de las universidades privadas, y ii) una disminución del peso relativo de la transferencia estatal dentro de los ingresos totales de las universidades públicas. Sin embargo, desde hace algunos meses se palpa una presión creciente, hasta agresiva, de universidades estatales para revertir la tendencia anterior, las cuales justifican, en el límite, la vuelta al pasado.

El éxito privatizador está condicionado, en particular, a la existencia de precisos y transparentes derechos de propiedad, así como a la seguridad de su apoyo por la legalidad y la justicia. Tierra y derechos de agua lo ejemplifican. La lentitud en el proceso de titulación de tierra y derechos de agua (propiedad privada) ha reducido los incentivos para invertir e influye adversamente en el factor de movilidad campesina debido a la mayor dificultad de transformar los activos agrícolas en activos líquidos (Banco Mundial, 1995). Ello ha afectado a decenas de miles de pequeños propietarios, muchos de los cuales son pobres. La urgencia de asegurar dichos derechos es obvia, aunque su dueño no los aproveche en la actividad agrícola.

Se ha recurrido desde 1993 a dos formas nuevas de privatización: la concesión y la asociación. Dado que el capítulo 6 analiza el tema de las concesiones, sólo se hará un comentario muy somero al respecto. Este mecanismo intenta atraer capital privado para financiar nueva infraestructura, con proyectos emanados de los sectores público y privado. El 30% de la red interurbana de carreteras (alrededor de 1.800 km, sobre un total estimado interurbano de 6.400 km) ha sido concesionado hasta ahora. Están consideradas otras concesiones de vías urbanas, interurbanas y aeroportuarias. Los problemas de adaptación de los contratos a cambios de condiciones, de tarificación y de atracción de capital extranjero y de AFP están en vías de análisis para mejorar el marco regulador.

En el área de puertos, desaparece en 1998 la EMPORCHI, Empresa Portuaria de Chile (Ley 19.542), siendo reemplazada por empresas descentralizadas. Éstas, autónomas, han mejorado la gestión del sector, lo cual ha implicado reducción de personal redundante (75% del existente antes de la descentralización). La segunda fase, la licitación del servicio al sector privado, está en proceso. Pero la primera licitación de los frentes de atraque (en los puertos de Valparaíso, San Antonio y San Vicente) se ha retrasado por distintos problemas, algunos de los cuales están relacionados con las regulaciones. Se han considerado y largamente discutido otras concesiones pero aún no son operacionales.

Las asociaciones consisten en empresas mixtas para explorar y explotar minerales. La ley permite asociaciones sólo para proyectos de expansión y las prohíbe para proyectos de mantención o con minas de reposición especificadas por la Ley 19.137. CODELCO licitó a Cyprus Minerals Company (51%) un proyecto para explotar el mineral El Abra y producir 225.000 toneladas de cobre fino anuales durante 20 años (produjo 194 mil en el primer año). La misma ley le permite tras-

pasar a ENAMI pertenencias que ésta puede licitar. Esto le da alguna flexibilidad al marco actual caracterizado por la prohibición constitucional de privatizar CODELCO y ENAP. Además, CODELCO se ha asociado con Minera Homestake (51%) para producir oro en el yacimiento Manto Agua de la Falda. También ha firmado contratos de asociación para la exploración de cobre con AMP (Australia), M.M.A.J. (Japón), Asarco (E.E.U.U.) y Cominco (Canadá) y varios más están en tramitación, negociación o licitación en cobre y/u oro. Ha privatizado parcialmente también la empresa productora de energía Electroandina S.A., en la cual han participado los trabajadores mediante la compra del 10% de las acciones del *holding* (Inversiones Tocopilla Ltda.) que controla Electroandina (CODELCO, 1996 y 1997).

La discusión del Proyecto de Plan de Modernización de ENAMI ha sido postergada *sine die*. Considera abrir unidades productivas a capitales privados, pero manteniendo un mínimo de 51% de las acciones (Ventanas, Paipote y la planta Matta han sido mencionadas como candidatas). Sin embargo, la legalidad pertinente se ha retrasado y no podrá ser discutida en el Congreso hasta después de la elección del nuevo Presidente de la República. En estos momentos se analiza la posibilidad de implementar dos proyectos en conjunto con la empresa CORNIQUIM (tratamiento de electrolitos y producción de óxido cúprico).

Es probable que la lentitud en materia de privatización en este rubro esté relacionada con la gran división existente en todos los partidos del espectro político. El partido político dominante, la Democracia Cristiana, es probablemente el más dividido internamente respecto de esta materia. Una vez más, predomina la falta de interés en el análisis objetivo de la situación. En nombre de la búsqueda de la solución "ideal" con la "regulación perfecta", no se ha avanzado, lo que tiene sus costos obvios en bienestar, y, en particular, a causa de lo que no se hace en el campo de lo social como consecuencia. No se ha avanzado, mientras nuestros vecinos están dando ejemplos espectaculares de reformismo enriquecedor en esta área (especialmente Argentina y Brasil).

CORFO administra las empresas públicas de su incumbencia, a partir de 1997, por intermedio de un Comité Asesor de Sistema Administrador de Empresas (SAE). Éste no tiene personalidad jurídica, ni puede enajenar las empresas públicas; sólo el Consejo de CORFO tiene esa atribución, pero SAE tiene todas las demás atribuciones. Las empresas públicas están constituidas bajo diferentes figuras legales (creadas por ley orgánica —el caso de las portuarias—, sociedades anónimas, etc.) y varias de ellas son hoy controladas por la Superintendencia de Valores y Sociedades Anónimas.

Durante el período correspondiente a esta etapa (desde 1990), más de la mitad del valor de las empresas privatizadas en América Latina se logró con las privatizaciones efectuadas entre 1990 y 1994 (Cuadro 6). El mayor esfuerzo de privatización se ha dado en los sectores de servicios públicos (43%) y, en menor grado, en la venta de entidades bancarias y afines (23%) (Lora, 1997). Ello ha incentivado la inversión extranjera en la región. La inversión foránea destinada a privatizaciones ha representado, en promedio, un 21% de la inversión extranjera

directa. Además, se calcula que por cada dólar de inversión extranjera directa por privatizaciones, se han recibido 88 centavos adicionales (Sader, 1993). La cobertura de un período un poco más prolongado (1990-1997) indica que el valor actualizado a 1997, a una tasa de 5%, de los esfuerzos de ventas de activos alcanzó sólo US\$ 1.226 millones, el más endeble de los programas existentes desde 1974 (3,6% del PIB de 1990 ó 1,8% del PIB de 1997). A ello, sin embargo deben agregarse las concesiones y asociaciones explicadas anteriormente.

IV. CONSECUENCIAS DE LA PRIVATIZACIÓN

Eficiencia y bienestar, impacto fiscal, empleo, mercados de capital, ahorro e inversión, sectores sociales y tierra, son algunas facetas influenciadas por las diferentes privatizaciones. Esta sección presenta escuetamente algunas consideraciones sobre esos impactos.

IV.1. Eficiencia y bienestar

La evidencia empírica muestra, en forma abrumadora, que la empresa privada es más eficiente que la empresa pública, y ello también en situaciones de mercados imperfectos, en la medida en que exista un marco regulador eficiente y efectivo. O sea, ambos tipos de eficiencia: interna y asignativa, se alcanzan mejor por la primera que por la segunda. Ello no implica que la empresa pública no pueda ser eficiente también, pero ello es simplemente menos probable por los problemas de agencia. Tampoco puede decirse que el manejo de las empresas públicas haya sido en general ineficiente en Chile, especialmente a la luz de las comparaciones internacionales¹⁴. Sin embargo, la privatización de algunas han mostrado cuán distintas puedan ser cuando son traspasadas al área privada. O sea, la propiedad importa.

El análisis acucioso de varios casos chilenos (CHILGENER, ENERSIS, CTC, Celulosa Arauco, CAP, ENDESA y Banco de Chile) y de casos de otros países sugiere, entre otras conclusiones (Galal *et al.*, 1994 y Hachette y Lüders, 1992), que: 1) la privatización fue ventajosa para el país; 2) los beneficios netos de la privatización, acompañada de regulación efectiva, pueden más que compensar los beneficios netos de reformar y regular la empresa pública; 3) la participación extranjera puede ser beneficiosa para el país en la medida en que exista una regulación efectiva (y ausencia de subsidios); 4) la privatización incita a la maximización de utilidades; 5) el origen de las ganancias de la privatización viene de la inversión, del aumento en productividad (al reducirse el problema de agencia), de la diversificación del producto y de precios más idóneos.

¹⁴ Algunas empresas seguían teniendo pérdidas (EFE, ENACAR, etcétera).

Galal *et al.* (1994) estiman una ganancia de bienestar social i) de US\$ 2.300 millones por la privatización del sector telecomunicaciones, que es equivalente a una anualidad a perpetuidad 145% superior al valor de las ventas del sector antes de 1987, previo a su privatización; ii) del 21% del valor de mercado de CHILGENER en 1987, antes de su privatización; y, iii) del 31% del valor de mercado de ENERSIS, en el año de su traspaso a manos privadas.

La competencia ha aumentado. Por ejemplo, en el sector eléctrico existían antes de 1970 dos empresas que concentraban la generación y distribución; hoy son más de diez las generadoras y 20 las distribuidoras.

Van der Krogt (1996) muestra que la productividad por trabajador de CTC, relativamente constante entre 1984 y 1989, se duplicó entre 1989 y 1993. El autor ha detectado que ello deriva, en parte, de la mejor utilización del trabajo gracias a una mejor organización interna, a una expansión del *network* y un mejoramiento en su calidad (digital). La demora en la entrega de líneas, de varios meses (si no años), se redujo a días. El número de empleados por línea había bajado en 32%, tres años después de la privatización con respecto a tres años antes de ella, y el número de líneas en servicio aumentó en 187% (entre 1985-87 y 1988-90), mientras el número de teléfonos lo hacía en 174%, etc. En ese mismo período, las pérdidas de energía de ENDESA y consumo propio disminuyeron en 28%, en tanto el número de trabajadores por unidad de producción se redujo en Celulosa Constitución en 50%. Las tasas de retorno se multiplicaron entre una y diez veces en CAP, CTC y ENDESA en el mismo plazo (Hachette, Lüders, y Tagle, 1993).

Finalmente, la participación exitosa de la mayoría de las empresas privatizadas en las privatizaciones latinoamericanas representa indirectamente otro indicador de eficiencia.

IV.2. Impactos fiscales

La primera etapa generó una percepción de aumento de riqueza fiscal (altos precios de empresas vendidas a plazo), pero su desastre posterior redujo significativamente esa "ganancia" (repago de préstamos malos e intereses acumulados), transformándola probablemente en pérdida neta; aunque tal vez no toda se pueda achacar al proyecto "privatización". Cuando se efectuaron las privatizaciones importantes (1985-89), la eficiencia del mercado de capital había aumentado, las regulaciones para controlar los monopolios naturales existían, y las empresas públicas eran relativamente eficientes gracias al marco de reglas que se les aplicaban poniéndolas sobre el mismo pie que las privadas; por lo tanto, no se podían esperar grandes sorpresas fiscales en su traspaso.

En el peor de los casos, la privatización de la etapa 1985-89 generó una pequeña pérdida fiscal; sin embargo, de haber habido una disminución del patrimonio fiscal, debe haber sido muy reducida durante ese período, contrariamente a la "percepción" de la época (Hachette y Lüders, 1992 y Galal *et al.*, 1994).

El impacto de la privatización dependió también del uso que se hizo de los ingresos de la privatización. Durante la primera etapa, los ingresos provenientes de ella permitieron al gobierno incurrir en mayores gastos sociales. Ello implicó una pérdida de riqueza fiscal compensada (ampliamente¹⁵) por una ganancia privada. Durante la segunda etapa, en los ochenta, el gobierno decidió efectuar mayor inversión en infraestructura y telecomunicaciones y reducir la deuda, por lo cual no hubo cambio de riqueza fiscal por este motivo.

Los ingresos fiscales provenientes de la privatización sumaron 13,1% del PIB del año 1990, de los cuales 60% fue generado durante la segunda etapa, el mayor porcentaje en cualquier país latinoamericano, con excepción de Bolivia (Cuadro 6). La cifra indica que la intensidad del proceso privatizador fue alta, pero sólo en comparación con otros países. Efectivamente, esta cifra es insuficiente para calificar plenamente la intensidad del proceso. Se necesitaría el porcentaje de lo que representa el efecto privatizador sobre los activos públicos.

Sobre un período de 10 años (hasta 1996), Chile es el único país latinoamericano donde la privatización se lleva dentro de un contexto de superávit fiscal; Jamaica, México, Paraguay y Trinidad-Tobago lo acompañan, pero sólo a partir de 1991; y en estos países, con la excepción de Paraguay, los ingresos de la privatización les permiten transformar un déficit fiscal en excedente.

IV.3. Privatización, sector financiero y mercado de capital

Ambos procesos se complementaron, especialmente en la segunda etapa, pero la privatización tuvo efectos dispares sobre ellos, según la fase. En los setenta y principios de los ochenta, el tipo de privatización no hizo más que replicar la estructura existente del mercado de capital con anterioridad: alta concentración de la propiedad en el sector financiero y no financiero, empresas cerradas o controladas por pocos accionistas, y pocas transacciones de acciones en Bolsa. La apertura del mercado financiero estimulada durante este período influyó, sin embargo, positivamente en esos mercados. Los bancos crecieron y se arriesgaron hacia el mediano y largo plazo; sin embargo, el período terminó con la intervención de varias instituciones financieras, la cual permitió, no obstante, mejorar las condiciones para tener mercados financieros y de capital más descentrados y dinámicos.

El desarrollo del nuevo sistema de pensiones, las condiciones de desconcentración impuestas en la reprivatización de las instituciones financieras intervenidas y las formas novedosas de traspaso de esas instituciones y de las empresas públicas tradicionales dinamizaron ambos: mercados financiero y de capital. Los pasivos financieros, que no sobrepasaban el 6% del PIB en 1973, aumentaron de

¹⁵ Por la alta rentabilidad de la inversión en capital humano, mayor que en la infraestructura, inversión predilecta de los gobiernos pasados.

54,4% del PIB en 1981 a 108,0% en 1989, y casi duplicaron el PIB de 1997 en ese año. Entre 1981 y 1989, los pasivos de las instituciones financieras aumentaron en 70% en términos reales, mientras que el patrimonio de las sociedades lo hacía en 127%; además, se redujo la importancia relativa de los pasivos financieros en los pasivos del sector privado, mientras ocurría lo contrario con el patrimonio de las sociedades. El acceso al financiamiento local mejoró con ello. Por otra parte, el número de afiliados de las AFP se multiplicó por 2,5 entre 1981 y 1989, y por 4,1 hasta 1997, y los activos de las AFP alcanzaron 41,9% del PIB en 1997.

CUADRO 6
AMÉRICA LATINA: INGRESOS POR PRIVATIZACIONES, 1990-1997
(US\$ MM)

| País | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 ^a | Total | % PIB '90 ^b |
|-----------|-------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------------------|--------|-------------------------|
| Argentina | 2.139 | 1.627 | 4.204 | 3.401 | 1.059 | 941 | 448 | 1.085 | 14.904 | 10,4 |
| Bolivia | ... | ... | ... | 14 | ... | 771 | 842 | 34 | 1.667 | 31,9 |
| Brasil | ... | 1.662 | 2.495 | 2.445 | 1.470 | 610 | 3.379 | 8.143 | 20.204 | 5,0 |
| Chile | 42 | 9 | 7 | 9 | 533 | 13 | 527 | ... | 1.140 | 3,8 (12,9) ^c |
| Colombia | 117 | 1.001 | 22 | 3 | 473 | 83 | 542 | 1.629 | 3.019 | 7,4 (7,5) ^c |
| México | 3.580 | 10.108 | 5.768 | 1.802 | 554 | 165 | ... | ... | 21.976 | 8,3 (8,9) ^c |
| Perú | ... | 3 | 183 | 316 | 2.258 | 871 | 2.061 | 292 | 5.984 | 16,7 |
| Venezuela | 10 | 2.323 | 29 | 30 | 15 | 16 | 1.490 | 55 | 3.969 | 8,2 |
| Otros | 1 | 24 | 28 | 78 | 644 | 53 | 3 | 472 | 1.311 | n.d. |
| Total | 5.889 | 15.858 | 12.740 | 8.098 | 6.898 | 3.519 | 9.145 | 11.710 | 73.859 | n.d. |

^a Estimaciones a septiembre de 1997.

^b Valor total de las privatizaciones como proporción del PIB de 1990, calculado en dólares constantes de 1990.

^c Incluyendo las privatizaciones anteriores a 1990.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales e información publicada en *Privatization International*, varios números, y autor.

Capitalismos popular, laboral e institucional explican el crecimiento rápido del número de accionistas. Los dos primeros habían creado 200.000 nuevos accionistas en 1989 (Larroulet, 1994), el último elevó su demanda de acciones 11 veces entre 1985 y 1989, creando, al menos indirectamente, tres millones de nuevos accionistas. Hoy día, 150.000 accionistas son los dueños (directos) de las empresas privatizadas. Las transacciones de acciones aumentaron también sustancialmente gracias a las privatizaciones de los ochenta: en 1984, las transacciones de acciones de empresas previamente privatizadas representaba el 6% del *stock* transado; en 1989, el 66%, y eso que el *stock* transado había aumentado 22 veces. En 1997, el 37,6% del valor transado en la Bolsa de Comercio dice relación con acciones de las empresas privatizadas desde 1985.

La concentración de la propiedad accionaria de las sociedades anónimas e instituciones financieras se vio reducida por esos efectos. Larroulet (1994) estimó que antes de la intervención de 1982-83, los 10 mayores accionistas de los dos

bancos privados más importantes de la plaza controlaban el 66,2% de su patrimonio; después de la privatización, los 10 accionistas más importantes (distintos de los anteriores) sólo controlaban el 5,5% del patrimonio. En el caso de las empresas privatizadas por CORFO, los porcentajes respectivos son 62,8% contra 95,4% antes de la privatización. Este proceso de ampliación, profundización y desconcentración ha estimulado la competencia en este mercado. Además, debe recalcar que hoy estas empresas están colocando acciones en Nueva York.

No cabe duda de que la ampliación continua del nuevo sistema de pensiones jugó un papel importante en ese proceso, y permitió facilitar la propia privatización de las empresas públicas tradicionales. Por un lado, se permitió a las AFP invertir en acciones a partir de 1985. Por otro lado, se hacía atractivo para esas instituciones invertir en acciones de algunas de las nuevas empresas por una combinación de consideraciones: garantía dada por la desconcentración de la propiedad, resultados económicos y financieros atractivos y un fuerte potencial de crecimiento. El 77% de la cartera de acciones de las AFP está relacionado con las empresas privatizadas entre 1985 y 1989. Es interesante suponer también que al aumentar la exposición de la clase media a la tenencia de acciones, ello puede haber inducido al votante a internalizar una fracción mayor de impuestos altos sobre el capital, presionando por ello para reducir la tasa impositiva aplicada sobre el capital (Aizenman, 1998).

CUADRO 7
PRIVATIZACIÓN, ACCIONES Y ACCIONISTAS
1984-1989

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 1. Transacciones de acciones (US\$ millones, Dic. 1988) | 41,9 | 59,7 | 337,1 | 542,8 | 654,4 | 917,6 |
| 2. Transacciones de acciones de empresas privatizadas (US\$ millones, Dic. 1988) | 2,6 | 18,7 | 187,2 | 368,7 | 448,2 | 578,8 |
| 3. (2)/(1) (%) | 6,2 | 31,2 | 55,5 | 67,9 | 68,5 | 65,5 |
| 4. Acciones y bonos (<i>debentures</i>) en AFP (US\$ millones, Dic. 1988) | n.d. | 19 | 19 | 260 | 527 | 899 |
| 5. Número de accionistas (miles) | 371,8 | 435,4 | 478,6 | 497,0 | 571,7 | 629,3 |
| 6. Accionistas de capital privatizado (miles) | n.d. | 26,6 | 50,2 | 92,2 | 151,7 | 151,7* |

* Incluye sólo 19 de 27 empresas estatales privatizadas.

Fuente: CORFO y Bolsa de Valores.

IV.4. Impactos sobre el ahorro y la inversión

Las privatizaciones indujeron al aumento de la inversión pública en capital humano durante la primera etapa (aunque esto se trate en las cuentas fiscales como gasto corriente) y durante la segunda etapa, en infraestructura y telecomunicaciones. Además, la condicionalidad de la privatización de CTC la obligó a efectuar nuevas inversiones inmediatamente después de su privatización. Sin embargo, las nuevas oportunidades ofrecidas al sector privado por la privatización, dentro de un marco más favorable a la actividad privada y la competencia, estimularon a las empresas recién privatizadas a ampliar sus inversiones (ENERSIS, en 254%; CAP, en 564%; SOQUIMICH, en 196%). Es posible que la CTC no hubiera requerido de la condicionalidad para efectuar nuevas inversiones. De hecho, invirtió más y más rápido que lo que estaba estipulado. El capital extranjero también fue atraído por estas oportunidades que se daban dentro de un marco más atractivo. Además, US\$ 500 millones fueron invertidos por la vía del cambio de deuda por acciones en esas empresas privatizadas, entre 1984 y 1989. La participación máxima en esa época fue de 48,8%, en CTC; 24,9%, en CAP; 21,9%, en SOQUIMICH; 41,1%, en CHILGENER; 21,5%, en IANSA; 19,6%, en Laboratorios Chile; 100%, en Pilmaiquén; y 67%, en ENAEX.

El ahorro nacional privado también aumentó rápidamente como consecuencia de las nuevas oportunidades que se les presentaban a los hogares y empresas y por las señales dadas por el gobierno en el sentido de modernización de la economía¹⁶. El ahorro privado voluntario, o sea neto del obligatorio previsional, aumentó de 4,3% en 1984 a 9,2% en 1989 (11,9%, en 1995); la inversión extranjera también se ha visto impactada positivamente más allá de los cambios de deuda por acciones. No se puede descartar que el proceso también haya influido en el aumento del porcentaje de la inversión bruta financiada por el ahorro privado: en el período 1975-1984, sólo financió el 45,6%; en el período 1985-1997, 64,7%.

No se puede descartar tampoco que la experiencia ganada en las privatizaciones chilenas haya sido utilizada por accionistas chilenos para participar como inversionistas en privatizaciones latinoamericanas (por ejemplo, en el sector eléctrico). La apertura de esas economías permite una ampliación eficiente de su rubro más allá de la frontera (ampliación horizontal). La experiencia latinoamericana sugiere que la inversión privada en los países que llevaron a cabo privatizaciones en los 80 y principios de los 90 experimentó un aumento significativo y sobrepasó el ochenta por ciento de la inversión total a mediados de los noventa;

¹⁶ Es importante recalcar que en la medida en que la mayor parte del ahorro privado proviene de la empresa y ésta lo determine en función de los proyectos de inversión, estos últimos son determinantes para incentivar el ahorro. O sea, el modelo de modernización de la economía chilena fue determinante en el surgimiento del ahorro privado (Hachette, 1998).

Bolivia y Venezuela son las excepciones (Loayza y Palacios, 1997). Es también interesante anotar que la participación del sector privado en la inversión sigue siendo inferior en América Latina en cinco puntos porcentuales en relación a la de los países asiáticos (Hong Kong, Indonesia, Singapur, Taiwán y Tailandia), aun después de las privatizaciones indicadas (Loayza y Palacios, 1997).

CUADRO 8
INVERSIÓN Y AHORRO, 1975-1997
(% PNB nominal)

| Años | Inversión bruta (1) (2)+(3) | Ahorro externo (2) | Ahorro nacional (3) | Ahorro del sector público* (4) | Ahorro privado total (5) (3) - (4) | Ahorro previsional** (6) |
|------|--------------------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------------------|--|--------------------------------|
| 1975 | 15,9 | 6,4 | 9,5 | 7,4 | 2,1 | 0,0 |
| 1976 | 15,5 | -1,4 | 16,9 | 6,3 | 10,6 | 0,0 |
| 1977 | 17,7 | 3,9 | 13,8 | 5,6 | 8,2 | 0,0 |
| 1978 | 22,1 | 6,8 | 15,3 | 6,6 | 8,7 | 0,0 |
| 1979 | 22,3 | 5,6 | 16,7 | 7,7 | 9,0 | 0,0 |
| 1980 | 26,4 | 7,1 | 19,3 | 8,4 | 10,9 | 0,0 |
| 1981 | 28,7 | 14,5 | 14,2 | 5,5 | 8,7 | 1,4 |
| 1982 | 13,9 | 9,0 | 4,9 | -2,0 | 6,9 | 2,8 |
| 1983 | 12,4 | 5,5 | 6,9 | -2,8 | 9,7 | 3,4 |
| 1984 | 17,3 | 10,8 | 6,5 | -2,0 | 8,5 | 4,2 |
| 1985 | 16,4 | 8,6 | 7,8 | -0,9 | 8,7 | 5,1 |
| 1986 | 18,2 | 6,7 | 11,5 | 0,9 | 10,6 | 4,4 |
| 1987 | 20,9 | 3,6 | 17,3 | 2,3 | 15,0 | 5,1 |
| 1988 | 23,3 | 1,0 | 22,3 | 5,8 | 16,5 | 4,5 |
| 1989 | 25,8 | 2,5 | 23,3 | 7,3 | 16,0 | 6,8 |
| 1990 | 24,8 | 1,6 | 23,2 | 4,9 | 18,3 | 9,3 |
| 1991 | 22,6 | 0,3 | 22,3 | 4,6 | 17,7 | 8,3 |
| 1992 | 23,8 | 2,3 | 21,5 | 5,6 | 15,9 | 7,5 |
| 1993 | 26,6 | 5,7 | 20,9 | 5,1 | 15,8 | 8,6 |
| 1994 | 24,2 | 3,1 | 21,1 | 5,3 | 15,8 | 8,2 |
| 1995 | 25,9 | 2,1 | 23,8 | 6,8 | 17,0 | 5,1 |
| 1996 | 26,8 | 5,4 | 21,4 | 6,3 | 15,1 | 4,8 |
| 1997 | 26,5 | 4,9 | 21,6 | 6,0 | 15,6 | 6,0 |

* Incluye los ingresos por señoreaje.

** Robert Holzmann (1995). Corregido por ganancias de capital según metodología del autor. Además se deducen los flujos de las cuentas de ahorro previsional voluntario, que se consideran ahorro privado. Para el periodo 1995-1997 se tomó el dato del cambio en el Valor acumulado del fondo, por no disponer del dato en el estudio del Holzmann.

Fuente: Banco Central de Chile.

IV.5. Efecto sobre los trabajadores

Los efectos de la privatización son generalmente temidos por los trabajadores, porque normalmente ella viene acompañada de una reducción del empleo en la empresa una vez privatizada, y ello habría ocurrido aparentemente durante la primera etapa del proceso privatizador. En general, el manejo ineficiente previo de la empresa en el ámbito público se refleja, en parte, en la redundancia de trabajadores.

No debe sorprender, entonces, la consecuencia indicada de la privatización, si ella implica el traspaso de la empresa pública ineficiente al sector privado. Sin embargo, esto no ocurrió en el caso de la mayoría de las empresas privatizadas chilenas, especialmente las públicas tradicionales (electricidad, telecomunicaciones, transportes, etc.). Ello porque habían sido manejadas durante varios años previos a su privatización con presupuesto "estricto", administración independiente, y sometidas a las mismas competencia y regulaciones aplicadas al sector privado, lo cual las obligó a reducir el empleo redundante que siempre había existido en ellas. De haber tenido la privatización un efecto empleo, éste fue más bien positivo como consecuencia de la expansión de actividades hecha posible por el mismo proceso. Se ha estimado que incluso habría aumentado, en promedio, en 10% en las diez empresas más importantes privatizadas entre 1985 y 1989, dos años después de su privatización (Larroulet, 1994). Es importante destacar que CODELCO ha estado empeñada en reducir el trabajo redundante para reducir sus costos de producción, pero actualmente enfrenta seria oposición de su personal, que siempre ha actuado en esa empresa como un agente con poder significativo.

Además, los trabajadores de distintas empresas transferidas al sector privado compraron acciones subsidiadas que no sólo les permitieron obtener ganancias de capital y acceder al control parcial de esas empresas, sino también, en al menos tres casos (CHILMETRO, CAP y SOQUIMICH), constituir verdaderos *boldigns* respaldados originalmente por su aporte a la privatización.

IV.6 Efectos sobre la tierra y los sectores sociales

Desde la devolución de la tierra al sector privado, en los setenta, 40% de los beneficiarios han vendido: el 50% a los antiguos dueños, el 10% a otros beneficiarios, y el resto a otras personas (profesionales de profesiones liberales no agricultores, en particular); estos últimos, en especial, han contribuido a modernizar significativamente las prácticas del sector.

Las reformas de salud pública han tenido un éxito modesto. Sólo el 26,5% de la población es beneficiaria de las ISAPRE, mientras el resto (64,4%) sigue cubierto por las instituciones estatales, aunque en principio al menos están descen-

tralizadas¹⁷. El mayor obstáculo a la modernización de ese sector ha sido el gremio médico.

Un efecto importante de los esfuerzos combinados de apoyo a la educación privada y a la descentralización ha sido el aumento significativo de la proporción de la educación (de todo tipo) cubierta por el sector privado.

CUADRO 9
IMPORTANCIA DEL SECTOR PRIVADO EN EDUCACIÓN
(%)

| Tipo Educación | 1980 | 1987 | 1997 |
|-----------------------------|-------|------|------|
| Total no superior | 20,9 | 38,8 | 43,7 |
| Media científico-humanista | 23,5 | 44,9 | 43,6 |
| Técnico-profesional | 28,1 | 67,3 | 53,3 |
| Superior (sin apoyo fiscal) | 23,7* | 42,0 | 52,3 |

* 1982

Fuente: Compendio de Información Estadística, Ministerio de Educación y T. Castañeda, *op. cit.*

Entre 1973 y 1987, el sector privado construyó más de 420.000 viviendas y los gastos fiscales disminuyeron considerablemente. En 1997, el sector privado construyó 137 mil viviendas sociales, y sólo 444 fueron levantadas por el sector público (Banco Central de Chile, 1998). El sector privado, incluyendo las cooperativas, se ha tornado tan activo y especializado en viviendas económicas que los costos han bajado notablemente.

La experiencia con el nuevo sistema de pensiones ha sido muy positiva. El número de afiliados al nuevo sistema ha alcanzado 5,8 millones, o sea, 38,7% de la población total y ligeramente más del 100% de la fuerza de trabajo. El número de afiliados siniestrados y pensionados de ese sistema ya ha alcanzado a 396 mil. Ha jugado, además, un papel importante en la privatización de empresas estatales, especialmente en el período 1985-89.

IV.7. Efectos sobre la calidad y variedad de productos y servicios

La privatización, ocurrida en un marco de mayor apertura internacional, competencia y mejor regulación, ha permitido diversificar y mejorar la calidad de los servicios. La fuerte competencia y la exportación han obligado a las empresas

¹⁷ Un 9,1% de la población se atiende en forma particular.

a adaptarse en términos de calidad del producto (o servicio) y su diversidad. "Chile, que empezó hace dos decenios a experimentar con la economía de mercado, se ha transformado en el sitio de pruebas en otro ámbito —la fibra óptica, la telefonía móvil, los *switches* digitales y otros avances en telecomunicaciones. Más que en cualquier otra parte, Chile es el sitio de pruebas de cómo tener éxito en telecomunicaciones" (*Journal of Commerce*, diciembre 1, 1995). Después de una fiera batalla, el precio de una llamada *off peak* de Santiago a Nueva York era, en enero de 1996, más barato que las llamadas del mismo tipo en la dirección contraria, y mucho más baratas que las efectuadas desde Buenos Aires a Nueva York (US\$ 0,75 *versus* US\$ 3,0). Aunque la competencia ha reducido márgenes, ha incentivado el aumento rápido de suscriptores (las tasas de penetración o de teledensidad han aumentado desde 5% a sobre 12% desde la privatización, en 1988), y a mayores volúmenes (Guislain, 1997). El sector telecomunicaciones ha introducido nuevos servicios (telefonía móvil, transmisión de datos, competencias tanto en la telefonía de larga distancia como urbana, etc.), y los precios de las llamadas han bajado sustancialmente. ENTEL ofrece más servicios y ha mejorado su atención a su clientela (recepción de quejas, tiempo dedicado a ellas); Laboratorio Chile aumentó sus exportaciones y el número de productos nuevos introducidos cada año (40, después de la privatización, contra 20 antes); IANSA (previamente monopolio) debe competir con el azúcar importado (aunque con banda de precios); se diversificó e invirtió en otros países, etc.

V. ALGUNAS LECCIONES

El proceso de privatización de empresas públicas no estuvo exento de problemas y variadas son las interesantes lecciones que nos ofrece dicho proceso. Dadas las limitaciones de espacio, se destacarán las que el autor considera más pertinentes para el porvenir del proceso chileno en esta área.

V.1. Problemas

i) Varias transferencias de empresas públicas al sector privado sufrieron de falta de transparencia. En particular, responsables aparentes de la privatización de ellas aparecieron entre sus compradores. Ello desencadenó críticas en el sentido de uso de información privilegiada por parte de aquéllos, y también de transferencia subsidiada de la propiedad pública a intereses privados. Si bien esas críticas parecen concordantes con los hechos, nadie ha podido demostrar a ciencia cierta la veracidad de ambas. Hachette y Lüders (1992), si bien encuentran evidencia de "subsidio" en la venta de algunas empresas, no descartan que éste último sea simplemente la consecuencia de la selección de supuestos utilizados para estimar el precio de mercado de la empresa en el momento de la venta, y no una política

deliberada para ayudar a los "amigos del régimen"¹⁸. Además, los mismos autores demuestran que de haber "subsidios, salieron más favorecidos los trabajadores de las empresas que sus capitalistas"¹⁹. Sin embargo, las observaciones indicadas quedaron ancladas tan profundamente en la mente de los críticos de las privatizaciones hechas antes de 1990, que no se puede descartar que las autoridades de los gobiernos democráticos pos-1989 hayan sido permeadas por ellas y hayan influido en el cuidado y la lentitud de las privatizaciones posteriores (aunque tampoco estas últimas hayan estado exentas de críticas por "falta de transparencia": por ejemplo, en el caso de EDELNOR).

El doble papel de privatizador y comprador desempeñado por algunas personas ha sido también criticado. La crítica ha mezclado diferentes consideraciones: el ser beneficiados por subsidios establecidos por ellos mismos, el uso de información privilegiada y el mero hecho de desempeñar ese papel. No cabe duda que ese doble rol levanta sospechas automáticas de "mal comportamiento" y el ideal hubiera sido que no ocurriera. Particularmente preocupante es la combinación eventual de uso de información privilegiada y de subsidios. Sin embargo, ha sido difícil demostrar en forma precisa la existencia de este fenómeno, aunque sí, hasta el día de hoy, siguen las sospechas. Como se analizó en el párrafo anterior, no está claro que haya habido subsidios en la privatización de la segunda ronda, cuando se presentó este fenómeno de doble papel (y no los hubo tampoco en la primera). Y, además, se esparció en forma clara la información pertinente, reduciendo la importancia de la información privilegiada. Los claros casos de subsidios con el capitalismo popular no beneficiaron a los responsables de las transferencias de empresas públicas, sino a miles de pequeños accionistas. Finalmente, que algunas personas hayan desempeñado el doble papel, si bien puede parecer poco transparente, no implica necesariamente "mal comportamiento". Además, puede no ser evitable en la medida en que los profesionales competentes concedores de las empresas traspasadas, escasos en nuestro medio, designados para la preparación de la privatización pertinente por su capacidad evidente, hayan sido escogidos naturalmente como administradores por los nuevos dueños por la misma capacidad

¹⁸ Es poco probable que la "falta de transparencia" haya afectado significativamente el precio y la distribución de las acciones, ya que las transferencias fueron adecuadamente informadas. Otra estimación del "subsidio", sobre la cual se basan las críticas posteriores, se refiere a un supuesto irreal que lo invalida: el conocimiento perfecto del mercado futuro en el momento de la privatización; éste lo induce a utilizar las tasas de rentabilidad que sólo se conocieron *a posteriori*, y una tasa de descuento irrealmente baja (10%) en un momento en el cual predominaban riesgos altos y tasas de interés muy superiores (Marcel, 1989).

¹⁹ El desarrollo del capitalismo popular en Chile, relacionado especialmente con la venta de algunos bancos y de algunas Administradoras de Fondos de Pensiones vinculadas, si estuvo acompañado de algún subsidio (o bien de carácter crediticio o tributario o ambos). También este aspecto ha sido criticado por ser regresivo. Ello es incorrecto dado que fue una transferencia entre los contribuyentes y los compradores de acciones (o sea, ellos mismos). Sin embargo, esta transferencia puede ser criticada en la medida en que podía no ser la deseable socialmente y por su falta de transparencia.

que los había llevado a ser preparadores del proceso de transferencia y no por tener información privilegiada.

ii) El ritmo de la primera ronda tuvo una secuencia errónea, ya que la mayoría de las enajenaciones se realizaron antes de que las reglas de juego se definieran con claridad y/o el marco regulador (especialmente, para el sector financiero) estuviera sólidamente instalado y en el contexto de una economía todavía bastante inestable. Además, la venta a plazo durante esta ronda fue desastrosa. Dado que la participación mayoritaria en empresas en proceso de transferencia se podía obtener con la combinación de un pequeño pago al contado y un crédito (subsidiado)²⁰ garantizado por las propias acciones que se compraban, se crearon negocios con un alto nivel de endeudamiento dominados por conglomerados financieros, sujetos a riesgo moral. La recesión de principios de los 80 precipitó la insolvencia de esas empresas y grupos, y por ende la crisis financiera que no hizo más que profundizar la recesión en curso.

V.2. La importancia del marco y de las otras reformas

De poco habría servido traspasar empresas estatales al sector privado si, simultáneamente, no se les aseguraban incentivos, accesos a mercados nacionales y extranjeros, y respeto por la propiedad privada. Es probable que el efecto de las privatizaciones, en ausencia de esos cambios simultáneos, hubiera sido el de incrementar por una vez la tasa de crecimiento, por mejoramiento de la eficiencia interna de las empresas, sin consecuencias positivas posteriores. La apertura externa estimuló la competencia, redujo el costo de cambios tecnológicos altamente necesarios y abrió la posibilidad de financiamiento adicional al ahorro interno.

Probablemente el aspecto más destacado del proceso, por sus repercusiones positivas, fue la combinación (sincronizada) de la venta de las empresas públicas tradicionales y reprivatizadas (1984-89) con la mayor liberalización y severa regulación del mercado de capital, la búsqueda de novedosas formas de reducir la deuda externa y el desarrollo del nuevo sistema de pensiones, todo ello dentro de un marco macroeconómico más estable. Estas fuerzas se reforzaron mutuamente.

Esta lección no debería perderse. La fortaleza futura del sistema de pensiones depende de nuevas oportunidades de inversión. El mercado chileno de capital, a pesar de su dinamismo, sigue siendo reducido. La ventana externa es, sin duda, conveniente. Pero aun superior es la interna, donde existen oportunidades excelentes que actualmente aún están vedadas a las AFP y sector privado, en general:

²⁰ Ese subsidio parecía compensar por los precios "más altos" recibidos por el gobierno por las acciones de las empresas estatales; sin embargo, aumentaba el riesgo de reversión del proceso de privatización, lo cual ocurrió algunos años más tarde.

las empresas sanitarias, CODELCO²¹, ENAP, Banco del Estado, etc. Su manejo actual indica que son posibles de obtener tasas razonables de rentabilidad en esas actividades. Este hecho, que ha sido motivo para que algunos grupos ligados al sector público justifiquen su permanencia como empresas estatales, lo es más bien para que sean privatizadas, pero que lo sean de manera tal que se le dé oportunidad para intervenir al capitalismo institucional, popular y laboral (siempre que exista un paquete controlador). Ello es también válido para las concesiones.

El deseo de privatizar empresas públicas ciertamente puede obedecer a afanes ideológicos; lo contrario, también. Pero, si el afán ideológico es acompañado de resultados muy positivos para el bienestar nacional, como los analizados en la sección anterior, los temores de la privatización no se justifican. En la medida en que se puedan esperar resultados positivos de futuras privatizaciones, hechas con cuidado y debidamente reguladas, el afán ideológico de mantenerlas públicas tiene un COSTO de bienestar para la sociedad. Ese costo se expresa en términos simples; menos camas de hospital y atenciones de salud, menor calidad y cobertura de la educación, etc.

La responsabilidad de la empresa pública frente a su dueño, que es cada chileno, es la de ser eficiente. Esa responsabilidad es tanto frente a la eficiencia asignativa como a la interna. Sus destinos no pueden ser apropiados por grupos de poder (partidos políticos, ministerios, sindicatos, proveedores) en detrimento de la sociedad. De permanecer la empresa en el ámbito público, debe velar por ese objetivo. A veces, éste va a implicar reducción de personal (ENACAR, CODELCO, EMPORCHI, etc.). No puede soslayarse esta decisión y mientras más pronto se tome, menor será el costo para la sociedad, condicionado a medidas complementarias de ayuda a la reasignación de trabajo, y/o compensación laboral. En el caso de ENACAR, era más barato desahuciar al trabajador pagándole el valor presente de todos sus ingresos esperados de haberse mantenido en la empresa hasta su jubilación, que mantenerlo trabajando en la empresa.

El intentar mejorar la eficiencia de cualquier empresa puede, por tanto, requerir una disminución del personal. Ello implica que la privatización *per se* no causa desempleo, sino la corrección de ineficiencias previas, corrección necesaria para maximizar el uso de recursos escasos y la tasa de crecimiento de la economía. Las privatizaciones, de hecho, más bien estimulan el empleo.

V.3. Algunos aspectos críticos

i) La regulación es un imperfecto sustituto de la competencia. No puede haber regulación perfecta; existen dificultades técnicas, de acceso a información, cambios tecnológicos e institucionales y, además, los riesgos de captura (tanto del

²¹ Debe recordarse que CODELCO es a la actividad chilena lo que las treinta empresas más grandes de los EE.UU. son a la actividad de ese país.

regulador como del regulado) son ciertos. Es importante, por lo tanto, asegurar en la fase preparatoria de la privatización las mejores condiciones posibles de competencia. Desde este punto de vista, es probable que la desmembración de la ENDESA tradicional (antes de 1985) haya sido insuficiente, dado que se traspasaron a la nueva ENDESA generación, transmisión y todos los derechos de agua originales; además, merece reparos que se haya efectuado la privatización de ENTEL y CTC en un marco de monopolio de las llamadas de larga distancia nacionales e internacionales, y que CTC no haya sido fraccionada, al margen de habersele prohibido participar en otras aventuras, como la telefonía celular (ver capítulo 5).

ii) Merece reparos también vender una empresa pública nacional a otra empresa pública extranjera. Ello ciertamente no ocurrió en las privatizaciones originales de los ochenta, pero sí posteriormente (Iberia, Telefónica Española y Endesa España). Es, simplemente, una incongruencia. Se privatiza para evitar los problemas típicos de la empresa pública, y ellos son idénticos en cualquier parte del mundo. Se privatiza para aumentar la eficiencia, reducir los problemas de agencia, de captura del regulador por presiones políticas y del *rent-seeking*. Todo esto se ha dado con esas empresas²². Esas experiencias han dejado una moraleja clara.

iii) La experiencia privatizadora chilena de los setenta mostró que la combinación de: a) vender a plazo con financiamiento blando estatal; b) permitir la creación de conglomerados, basados en instituciones financieras que financiaban con créditos relacionados la compra de otras empresas en proceso de privatización; c) permitir un alto endeudamiento; y d) todo ello dentro de un marco regulador que incentiva el "riesgo moral o de abuso", es muy explosiva. Es una combinación que construye un andamio financieramente endeble y reduce el grado de competitividad de todo el sistema, además de ser concentradora de capital. Esos temas están tratados detalladamente en el capítulo 9.

iv) La diseminación amplia de la propiedad con capitalismo popular, laboral e institucional fue bienvenida por distintos motivos. Sin embargo, facilitó la creación de otros conglomerados (ENERSIS) y la toma de control de ENDESA por ENERSIS con impactos discutidos y tal vez discutibles sobre la integración vertical de la industria eléctrica (ver capítulo 5). Si el capitalismo popular va acompañado de licitación de paquetes controladores, no tiene por qué producir los mismos efectos. La diseminación amplia de la propiedad puede ser condición necesaria para que se presente el problema de agencia, pero no es suficiente por la existencia

²² Sin embargo, esta reflexión pierde validez práctica en Chile en la medida en que esas empresas extranjeras sean privatizadas en sus respectivos países (Endesa España y Telefónica Española lo están casi totalmente en el momento de escribir este capítulo, pero no lo estaban cuando se efectuaron las transacciones).

de riesgos de captura y riesgo profesional que condicionan el comportamiento de los agentes frente al principal diseminado. Es probable que éstas sean las razones para explicar el manejo eficiente de los dos grandes bancos vendidos con capitalismo popular (Chile y Santiago). La participación de las AFP en privatizaciones futuras puede frenar la venta de paquetes controladores, o viceversa²³. Esto no debería presentar mayores dificultades prácticas, sin embargo, por las dificultades intrínsecas que tendría el eventual 50% restante, con propiedad difusa, para organizarse y representar un desafío en el control de la empresa, aunque el problema lo tendrían las AFP para organizar un grupo contralor.

v) La experiencia chilena indica también que el modo de privatización escogido no puede impedir *ex post* la concentración de la propiedad. O sea, no puede resolver simultáneamente TODOS los problemas: eficiencia, fiscal, distributivo, social, etcétera. ¡Tampoco lo puede la empresa pública! La concentración no es una consecuencia necesaria ni única de los modos escogidos de privatización. ENDESA, cuya propiedad fue muy diseminada, representa tal vez un buen ejemplo de los defectos y limitaciones provocados por la diseminación hasta que, en 1990, ENERSIS tomó el control de ella. En el caso de CHILMETRO, a pesar de ser vendido a una multitud de pequeños accionistas, *de facto*, tuvo un grupo contralor desde el principio, el de Acciones B (Chispas). En relación a este caso, no se puede descartar la hipótesis de que gran parte de los problemas surgidos a raíz del caso Chispas se habrían evitado con una definición más transparente, en el momento de la privatización, de la amplitud y duración de los derechos de los administradores.

vi) Haber incluido CODELCO y ENAP en la Constitución fue ciertamente un error parecido al cometido por el gobierno mexicano con PEMEX. Los contratos de asociación son una respuesta adecuada en un marco de segunda mejor alternativa. Sin embargo, la ley 19.137 no tenía por qué excluir a los minerales de reposición de la posibilidad de asociación.

Sin embargo, los problemas que hoy se presentan eran de difícil anticipación en el momento de la privatización. *A posteriori*, no cuesta mucho demostrar lo contrario.

VI. HACIA ADELANTE

En 1998, el Estado todavía controlaba la producción de, aproximadamente, el 9% del valor agregado del país, una cifra muy alta en términos internacionales (ver Introducción); controlaba 38 empresas cuyos activos tienen un valor de

²³ La ley establece que los fondos de pensiones no pueden invertirse en sociedades en las cuales una persona, directa o indirectamente a través de personas relacionadas, posee más del 50% de las acciones...

mercado que bordea los US\$ 23 mil millones; entre otras, CODELCO, que ha sido valuada ella sola entre US\$ 8 y 18 mil millones (!). Tomaremos el valor de US\$ 10 mil millones para efectos de comparaciones presentadas en el Cuadro 10.

El Cuadro 10 presenta diferentes comparaciones. La columna (2) presenta los ingresos fiscales recibidos por concepto de privatizaciones durante los períodos indicados; están expresados en dólares de EE.UU. de 1990. La significancia de esos valores como porcentajes del PIB de 1990 está en la columna (1). Los resultados indican i) que el mayor esfuerzo privatizador se hizo en el período 1984-1989, y ii) que ese esfuerzo se ha reducido considerablemente desde 1990. Esta conclusión, sin embargo, sólo tiene sentido en la medida en que hayan quedado activos que privatizar después de 1989. La respuesta está dada en las líneas y columnas siguientes del mismo cuadro.

Las líneas siguientes indican que, a diciembre de 1998, o sea ocho años más tarde, quedaban activos equivalentes a US\$ 14,0 mil millones en las empresas públicas, y US\$ 25,5 mil millones en infraestructura. Para comparar lo efectivamente privatizado hasta el día de hoy con los activos públicos indicados, se estima el valor presente del ingreso anual recibido por privatizaciones desde 1974, en dólares de EE.UU. del año 1990, y actualizados a una tasa de 5%, que representa el aumento anual promedio supuesto de productividad considerado para todas las empresas privatizadas²⁴. Estos valores aparecen en la columna (3) del cuadro. Se compara este valor obtenido con el valor de los activos de las empresas públicas remanentes, también expresado en dólares de EE.UU. de 1990 —(columna (4)—, y con el total estimado para los activos públicos que incluyen un valor estimado, pero muy castigado, de la infraestructura no concesionada —columna (5)²⁵.

Las conclusiones que arroja este cuadro son complejas, tanto por lo que se muestra como por lo que no se muestra, y deben hacerse con cautela, dado que la valuación de CODELCO se puede prestar a equívocos (más que la de infraestructura).

Las comparaciones presentadas indican que el porcentaje privatizado es modesto en comparación con los activos públicos disponibles. Desde un punto de vista tradicional, o sea de considerar la empresa pública como el activo privatizable, sólo un 38,8% de ella ha sido privatizado desde 1974, y apenas 6,9% en los últimos ocho años. En un marco más amplio de análisis, la situación es aún más dramática: sólo 16,2% se ha privatizado, a pesar de los supuestos escogidos que

²⁴ Esto representa una aproximación al valor que tendría el capital privatizado de las empresas pertinentes hoy día. Obviamente, esto conlleva una subvaluación de su verdadero valor actual por las expansiones que han hecho entre el momento de la privatización y hoy, pero son expansiones que no fueron "privatizadas" en su tiempo.

²⁵ J. E. Errázuriz estimaba en 1994 que el valor del capital fijo alcanzaba en Chile el equivalente de US\$ 50 mil millones. Deduciendo el capital de las empresas no privatizadas, queda una cifra superior a los US\$ 25 mil millones, cifra retenida aquí para propósitos de comparaciones. Dado que no incluye la inversión pública en capital fijo hecha desde entonces, esta cifra está probablemente subvaluada.

CUADRO 10
ACTIVOS PRIVATIZADOS Y ACTIVOS PÚBLICOS

| Períodos | % del PIB de 1990 (1) | US\$ millones de 1990 (2) | Valor % presente (3) | Activos públicos | |
|-------------------|--------------------------|------------------------------|-------------------------|------------------|-------|
| | | | | (4) | (5) |
| 1974-1983 | 4,3 | 1.296 | 3.383 | 18,7 | 7,8 |
| 1984-1989 | 5,0 | 1.507 | 2.394 | 13,2 | 5,5 |
| 1990-1998 | 3,6 | 1.320 | 1.255 | 6,9 | 2,9 |
| | — | — | — | — | — |
| TOTAL | 12,9 | 4.123 | 7.032 | 38,8 | 16,2 |
| Activos en | | | | | |
| empresas públicas | | | | | |
| (fines de 1998) | | 14.000 | | 61,2 | 32,1 |
| Infraestructura | | 25.500 | | — | 51,7 |
| | | 43.623 | | 100,0 | 100,0 |

tienden a sesgar hacia arriba estos porcentajes. Si se eliminan los activos vendidos durante el primer período por corresponder a activos "tradicionalmente privados", la importancia de la privatización realizada hasta ahora se reduce de 33,4% de los activos de empresas públicas a sólo 17,4%.

Sin embargo, ¿es lo privatizado realmente tan poco importante? Primero, la influencia de la privatización no se puede medir únicamente con estos porcentajes, como se ha discutido en la sección de los impactos. Segundo, si deja a CODELCO afuera de la base de comparación, los resultados son bien diferentes y arrojan cifras coherentes con un esfuerzo más contundente. Si a ello se agrega lo que no se ha medido aquí, o sea el valor actualizado de los activos privatizados en las áreas sociales y las concesiones (asociación), el esfuerzo privatizador aparece aún más notorio, especialmente aquel del período 1974-1989. Pero sigue siendo correcto afirmar que existen todavía muchos activos en manos del sector público.

¿Qué hacer con esos activos? ¿Deben privatizarse o no? El problema central es una combinación de falta de definición del ámbito gubernamental, del significado de Estado subsidiario y de aparente olvido del costo alternativo "social" de mantener estos activos en el sector público, especialmente por parte de grupos políticos que quieren darle importancia a lo social. Ello aparece como una incongruencia. El haber privatizado relativamente poco durante 8 años no es por falta de activos públicos a privatizar, sino por falta de voluntad política para ha-

cerlo. Sin embargo, la voluntad política no cae como maná del cielo. Hay que ganarla. Para autoridades que miran hacia el futuro, el peso del pasado no puede ser la única consideración.

Las justificaciones para privatizar las empresas públicas son muchas. Han sido analizadas detalladamente por distintos autores (Vickers y Yarrow (1998), en el contexto chileno, Hachette y Lüders, 1992 y Hachette, 1994, etc.) y la importancia de algunos de ellos es reconocida por personeros de este gobierno (por ejemplo, Bitrán y Sáez, 1994). La imposibilidad práctica de privatizar en ocho años no es suficiente argumento para no privatizar, aun en el caso de CODELCO. Estas empresas han tenido un rodaje durante muchos años dentro de un marco cercano al del sector privado. Otros países han privatizado empresas de mucho mayor tamaño en menos de cuatro años con un congreso inicialmente en contra (el caso de Telebrás, en Brasil). La regulación adicional requerida para enfrentar los problemas derivados de monopolios naturales tampoco necesita 8 años para ser preparada para su privatización. Hacia adelante, con la excepción de algunos pequeños activos en EFE y ENAP, no quedan monopolios naturales no regulados; las sanitarias ya tienen la suya (desde hace tiempo).

Independientemente del peso asignado a cada justificación, queda la importancia del uso de los fondos obtenidos de su privatización. Se argumenta, por ejemplo, que si son eficientes y rentables, para qué privatizarlas. ¿Quizás se ha resuelto el problema de agencia? Tanto mejor para la sociedad (aunque esto es muy poco probable, y si es un hecho, no es probable que sea duradero, de acuerdo a la abrumadora experiencia mundial²⁶). Pero éste no es el único punto pertinente. El uso de los recursos obtenidos de la privatización sí lo es comparado con el uso que se da actualmente a los flujos obtenidos de las empresas públicas. La venta de CODELCO y las demás permitiría al gobierno comprar activos para generar flujos que podrían ser *earmarked* para lo social (educación y salud). Esos flujos depositados en un fondo administrado en forma mixta por ambos sectores (privado y público) generarían ingresos que permitirían financiar gastos en las áreas mencionadas (US\$ 2.300 millones, el equivalente de lo gastado en salud hoy por el sector público).

De llevarse a cabo las privatizaciones de los activos remanentes, el Cuadro 11 resume las características claves de ellas y, a manera de ejemplo, su modo de privatización recomendable. Sin embargo, la privatización de cada empresa es un caso que debe ser analizado en forma individual a la luz no sólo de sus características propias sino también de las del mercado del producto o del servicio en el momento escogido para su privatización. Las características del mercado de capital serán también determinantes para elegir el modo más apropiado de su traspaso al sector privado.

²⁶ La decisión contemporánea de reducir el personal de CODELCO en 600 trabajadores, siendo un acto valiente, es también un indicador de la existencia de algún grado de ineficiencia interna.

i) ¿Qué hacer con CODELCO, ENAP y el Banco del Estado?

¿Es CODELCO una industria eficiente? La pregunta más pertinente es si puede ser aun más eficiente. Importantes esfuerzos actuales en tal sentido no pueden evitar que se presenten los problemas de agencia representados por la composición de su directorio, la selección de su personal y el poder de los sindicatos. Su organización actual tiende a reducir los problemas nacidos de la heterogeneidad de sus condiciones de costo y conspira contra un comportamiento eficiente de cada una de las partes; la rentabilidad "promedio" no es un buen argumento para amparar ineficiencias en alguna sección.

Hay suficiente experiencia acumulada para organizar eficientemente su privatización, establecer los resguardos necesarios, calibrar mejor las regulaciones eventualmente necesarias y sustituir las fuentes de financiamiento militar. Tampoco se puede argumentar que la mayoría de la nación está en contra: no ha votado al respecto presentando la alternativa²⁷. Ni puede ser la empresa capturada por sus sindicatos; ellos no representan los intereses de los chilenos que los han estado subsidiando por años. ENAP también es privatizable, al menos en gran parte. El camino optado por las autoridades actuales así lo indica al preparar la privatización parcial de SIPETROL, una de las filiales de la empresa. La separabilidad de funciones y su filialización le dan flexibilidad para ello.

El caso del Banco del Estado se ha discutido muchas veces (ver, por ejemplo, Hachette, 1994) y su permanencia en el área estatal no tiene base sólida. Las razones de su creación han sido ampliamente sobrepasadas por la modernización de la institucionalidad chilena, mercado financiero incluido. Ha demostrado, además, incapacidad para adaptarse a la modernidad y a la competencia; por ejemplo, sus aventuras en operaciones de *leasing* y de agencia de valores fueron efímeras. Sufre de elefantiasis, y si no fuera por el aporte gratuito de la Cuenta Única Fiscal y el subsidio recibido por las cuentas de ahorro, no podría sobrevivir sin pérdidas. Se recomienda, por lo tanto, licitar el manejo de la Cuenta Única Fiscal en el sector bancario comercial y lo que quedaría del banco, al mejor postor (la red nacional de oficinas, modernizada, con sus cuentas de ahorro, tiene valor; lo demás, poco o ninguno). Cualquier persona o institución privada puede manejar la cartera de papeles del Banco Central, la otra función rentable. El precio obtenido de la venta podría reforzar el patrimonio del Banco Central²⁸.

La eventual privatización parcial de SIPETROL levanta, sin embargo, una nueva interrogante. Esta empresa está enfrascada en exploración y explotación en países extranjeros. ¿Tiene sentido que el gobierno chileno esté envuelto en operaciones mercantiles y productivas en el extranjero, sobre todo si ello no lo releva del objetivo para el cual fue creado? (CODELCO también cae en esta categoría)

²⁷ Un análisis más detallado se encuentra en Lüders, 1992, y Hachette, 1994.

²⁸ Agradezco las sugerencias de Andrés Passicot y de Rossana Costa en relación a este tema del Banco del Estado.

CUADRO 11
 REESTRUCTURACIÓN, REGULACIÓN Y MÉTODOS DE PRIVATIZACIÓN

| Empresa | Reestructuración | Regulación | Método |
|-------------------------------------|---|---|--|
| Sector Minero Extractivo | | | |
| ENAP | Refinerías (Petrox, XRVP) Enalco (almacenaje y oleoductos) | - monopolio natural | Licitación √ (exclusión de refinerías) |
| CODELCO | exploración, explotación 4 divisiones extractivas | - | √ Licitación 50% + capitalismo popular y laboral |
| ENACAR | Codecco - Tocopilla | sector eléctrico | Licitación |
| CARVILLE | Codecco - Nuevas Minas cierre parte no rentable | - | - |
| | √ √ | - | Licitación resto √ √ |
| Otros | | | |
| Empresas sanitarias | separación por región agua (oferta) distribución | - monopolio natural | Licitación Licitación + capitalismo popular |
| Sector Eléctrico | | | |
| Colbún | | régimen general | Licitación (Endesa y Chilgener participaciones minoritarias) |
| EDELNOR | generación, transmisión | régimen general monopolio natural | √ √ |
| EDELAYSÉN (Derechos agua) | | √ √ o impuesto por los no usados o medrado | √ - |
| (Generación) | aumentar competencia en sector | | |
| Sector de Telecomunicaciones | | | |
| Televisión Nacional | - | √ √ | √ √ |
| Sector de Transporte | | | |
| EFE | vía transporte | monopolio natural - | Licitación + derog. exigencia mantención vía + reestructuración peajes caminos |
| Metro | vía administración transporte | monopolio natural - - | - Licitación √ |
| Transcontainer | - | - | Licitación |
| Varios | | | |
| Banco del Estado | cuenta fiscal | - | Licitación |
| | servicio mediana y pequeña empresa | - | Licitación |
| | servicio zonas apartadas | - | Licitación + subsidio (2) |
| | resto | - | - |
| Correos | - | - | Licitación |
| FAMAE, ASMAR y ENAER | - | - | Licitación |
| Polla | - | - | Licitación |
| Zona Franca | - | - | Licitación |
| TRANSMARCHILAY | - | monopolio + subsidio | Licitación |

ría.) La respuesta sólo puede darse a la luz de la definición de las funciones del Estado.

ii) Se espera que las empresas sanitarias sigan los caminos de EMOS y ESVAL y que la experiencia inicial haga aumentar el porcentaje de presencia del sector privado en ellas. CORFO planea vender el 51% de ESSAL y ESSEL, y el 35% de EMOS y ESSBÍO durante el año 1999. El proceso de venta de la primera y la tercera ya ha empezado.

iii) La infraestructura, puertos y aeropuertos tiene potencial para concesiones discutidas en el capítulo 6 de este libro. La lentitud en mejorar la eficiencia de los puertos es preocupante en una economía dependiente de las exportaciones, dado que frena su competitividad. Ha faltado financiamiento y mejor operación; el sector privado ha participado poco por falta de los incentivos pertinentes; ello ha repercutido en el límite en un cuello de botella, especialmente en la V y VII Región (Banco Mundial, 1995). Pueden generarse concesiones por terrenos o edificios existentes dentro de las jurisdicciones de los aeropuertos.

Los caminos secundarios necesitan inversiones urgentes; el retraso en esa área puede ser la consecuencia, además de la escasez de recursos, de la subvaluación de los beneficios de dichos caminos en la evaluación tradicional de esos proyectos. Pero ellos no se prestan para que el sector privado invierta en los mismos por el alto costo de transacción que implicaría su manejo privado. Es, por tanto, importante acelerar las concesiones de otras infraestructuras para concentrar más recursos en este tipo de infraestructura.

No se pueden descartar concesiones en obras de riego; es probable que la importancia de la inversión en esas obras aumente como consecuencia de las promesas hechas al sector agrícola para que acepte el MERCOSUR y la rebaja unilateral de aranceles. La Ley de Promoción de Riego 18.450 parece haber favorecido la inversión en rehabilitación y mejoramiento bajo licitación. Sin embargo, la cuestión es si, desde el punto de vista de rentabilidad social, existe o no subinversión en nuevas obras de riego medianas y mayores.

La investigación agrícola, parte importante del *research and development*, parece estar rezagada en Chile. Es probable que gran parte del problema sea la falta de una política clara y coherente que ha afectado el Sistema Nacional de Investigación Agrícola (SNIA) (público, mayormente), y que no ha inducido a la industria agrícola (privada) a integrarse activamente. El sector privado ha preferido importar nuevas tecnologías antes que generarlas internamente. Esto, justificado por consideraciones de costo-beneficio, es hoy limitante para asegurar la mayor competitividad del sector agrícola. Es necesario innovar, y para ello, invertir en investigación.

Se justifica ampliamente que el sector público siga siendo un actor importante en esta área. Pero el sector privado debe estar presente en forma creciente. Se deben explorar nuevas opciones para estimular la participación de agricultores y exportadores; por ejemplo a base de grupos (Banco Mundial, 1995). Impuestos sobre productos con contrapartida aportada por el gobierno han permitido

crear fondos exitosos para la investigación de la industria rural en Australia. Aportes voluntarios de productores nacionales con fondos de contrapartida del gobierno podrían ser considerados aquí; la SNA (Sociedad Nacional de Agricultura) debería liderar estos esfuerzos. Urge aumentar la inversión y actividad privada en esta área. La experiencia australiana indica que la participación del sector privado de ese país ha mejorado la capacidad de investigación y que apoya, en las circunstancias correctas, un programa balanceado de todo el espectro investigativo (Banco Mundial, 1995). Para hacer más atractiva la inversión privada en esta materia, la universidad y el INIA (Instituto de Investigación Agropecuaria) deberían concentrar sus esfuerzos en investigación básica y formación, mientras que las empresas privadas, en la investigación aplicada.

VII. CONCLUSIONES

No se ha hecho historia, sino sólo se han revisado algunos aspectos importantes de un proceso empezado en 1974, vigoroso en los ochenta, y aparentemente abortado en los noventa.

¿Cuál es la justificación de la presencia del gobierno en las empresas actuales, al margen del concepto tautológico de ser ellas estratégicas, o de que las condiciones no se han dado aún para ser traspasadas? Si la argumentación en el ámbito interno no parece suficiente para convencer a las autoridades, deben analizarse cuidadosamente las nuevas experiencias y argumentos que han justificado el vigoroso proceso actual de privatización en el mundo. Ellos (los argumentos) han ido cristalizando con la experiencia creciente y la acumulación abrumadora de nuevas experiencias en distintos países del mundo; en particular, en los ex socialistas, y también en las economías de Europa Occidental de corte capitalista, donde ideologías socialistas o distintas de ellas pero renuentes a la privatización han ido revisando sus puntos de vista y han privatizado, a pesar de sus promesas electorales en contra.

El esfuerzo científico ha enriquecido la discusión en estas áreas: ha permitido profundizar nuevas teorías; confirmar hipótesis disponibles en los setenta, al principio de la revisión que el mundo ha hecho al respecto; acumular evidencia empírica que confirma o rechaza teorías disponibles y conocer resultados de programas complejos de privatización, basados en modalidades variadas e insertados en diferentes marcos institucionales.

Presidentes de trayectoria intervencionista y estatista han hipotecado su capital político para llevar a cabo en América Latina profundas transformaciones en el área estatal para reducir sus déficits y mejorar la productividad de sus servicios. Han osado recurrir a privatizaciones de empresas gigantescas (Telebrás en Brasil, telecomunicaciones en México, YPF en Argentina) y a preparar la privatización, aunque sea parcial, de sectores que en sus respectivos países siempre habían sido considerados como "estratégicos".

Chile, en esa perspectiva internacional, está rezagado.

A la luz de la tendencia que traía a fines de los 80, también está rezagado.

Y también lo está a la luz de la razón y experiencia.

¿Por qué? Se argumenta la falta de legitimidad política de las privatizaciones hechas por el gobierno militar y su falta de transparencia (Bitrán y Sáez, 1994, p. 366), que la regulación de los monopolios naturales fue imperfecta y que debería haberse esperado diseñar una mejor para efectuar las privatizaciones. Y se acepta, como gran cosa, que "algún grado de privatización podría jugar un rol en mejorar la eficiencia y en movilizar ahorro hacia inversiones en esos sectores para su modernización y expansión" (Bitrán y Sáez, 1994, p. 367).

La demora tiene un costo, así como probablemente el de la regulación actual. ¿Cuál es mayor? La discusión de la regulación de las sanitarias partió antes de 1990, y sólo recién hoy se empieza a privatizar. ¿Cuál ha sido el costo social de este retraso, costo relacionado con el valor presente del flujo de beneficios sociales de la inversión no hecha en esos sectores y del aumento posible en su eficiencia? El momento oportuno para privatizar es difícil de elegir en el plano económico. No puede ser utilizado como argumento para postergar *sine die* el proceso: le falta transparencia.

Pero si el Estado decide mantener empresas públicas, tiene la obligación, en una sociedad democrática, de ser un ejemplo de eficiencia interna y asignativa; ello supone que les debe aplicar las mismas reglas de juego aplicadas al sector privado, incluyendo las regulaciones. Esto supone mayor transparencia. Además, dado que son públicas, o sea de todos los chilenos, implica entregar mayor acopio de información relevante e indicadores de competencia, eficiencia, salarios comparativos, etc.; todas ellas deberían tener el mismo *status* y ser controladas por el mismo ente, la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS). Los directorios de dichas empresas deberían tener representantes del sector privado para reducir el problema de agencia.

Un cambio democráticamente deseado de responsabilidades públicas (o de su grado) requiere no sólo un cambio en el destino de los flujos anuales de ingresos y gastos fiscales sino también en el *portfolio* de sus activos y pasivos. Ello implicará privatizar algunos activos para generar otros. Pero un cambio de tamaño del gobierno requiere o bien financiar gastos corrientes con ventas de activos, o bien regalar el patrimonio público (a nacionales, obviamente). Alternativamente, el gobierno podría invertir los fondos obtenidos de las ventas de activos en un fondo, cuyo flujo de ingresos financiaría gasto social, manejado conjuntamente por los sectores público y privado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aizenman J., 1998, "Privatization in emerging markets", Working Paper 6524; National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Banco Central de Chile, 1998, *Boletín mensual*.
- Banco Mundial, 1995, *Chile, Estrategia para Elevar la Competitividad Agrícola y Aliviar la Pobreza Rural*, Serie de Estudios del Banco Mundial sobre Países, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bitrán E. y E. Saavedra, 1993, "Privatizaciones, regulación y promoción de la competencia", en *Privatizaciones, Regulación y Competencia*, Quinto Seminario-Taller "Modernización del Estado", Proyecto Chile, MIDEPLAN y PNUD.
- Bitrán E. y R. Sáez, 1994, "Privatization and Regulation in Chile", en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (eds.), *The Chilean Economy*; Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Castañeda T., 1990, *Para Combatir la Pobreza*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- CEPAL, 1998, *El Pacto Fiscal*, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, Santiago.
- CODELCO, *Annual Report*, 1996 y 1997.
- Corbo V., R. Lüders y P. Spiller, 1997, "The Foundations of Successful Economic Reforms: The Case of Chile", mimeo.
- Galal A., L. Jones, P. Tandon e I. Vogelsang, 1994, *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises*, New York: Oxford University Press.
- Guislain, 1997, "The Privatization Challenge", The World Bank, Washington D.C.
- Hachette D., 1994, "Privatización: Un proceso inconcluso", en F. Larráin (ed.), *Chile hacia el 2000*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- 1998, "Ahorro Privado en Chile Cuadernos de Economía", 35, 104, pp.3-48.
- Hachette D. y R. Lüders, 1992, "La Privatización en Chile," CINDE.
- R. Lüders y G. Tagle, 1993, "Five cases of privatization in Chile", en M. Sánchez y R. Corona (eds.) *Privatization in Latin America*, ITAM e Inter-American Development Bank, México y Washington D.C.
- Hart O., A. Shleifer y R. Vishny, 1997, "The proper scope of government: Theory and applications to prisons", *Quarterly Journal of Economics*.
- Kikeri S., J. Nellis and M. Shirley, 1992, *Privatization: The lessons of experience*, The World Bank, Washington D.C.
- La Porta R. y F. Lopez-de-Silanes, 1997, "The benefits of privatization", Working Paper 6215, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Larroulet C., 1994, "Efectos de un programa de privatizaciones: El caso de Chile, 1985-1989", *Estudios Públicos*, 54, otoño.
- Loayza N. y L. Palacios, 1997, "Economic reform and progress in Latin America and the Caribbean", mimeo, The World Bank, junio.
- Lora E., 1997, "Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., febrero.

- Lüders, R., 1992 *La imprescindible modernización de CODELCO: Un enfoque económico*, mimeo, Instituto de Economía, PUC.
- Marcel, 1989, "Privatización y finanzas públicas. El caso de Chile, 1985-1988", *Colección Estudios*, 26, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, Santiago, junio..
- Sader F., 1993, "Privatizing public enterprises and foreign investment in developing countries, 1988-1993", Foreign Investment Advisory Service Occasional paper 5, Banco Mundial, Washington D.C.
- Shleifer A., 1998, "State versus private ownership", Working Paper 6665, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Van der Krogt, A. W., 1996, *Service Development in Less Developed Countries*, Tinbergen Institute Research Series, Amsterdam: University of Amsterdam.
- Vickers J. y G. Yarrow, 1998, *Privatization: An Economic Analysis*, Londres: MIT Press.
- Wisecarver, D., 1992, *El Modelo Económico Chileno*, ICEG, San Francisco, EE. UU.
- World Bank, 1995, *Bureaucrats in Business*, New York, Oxford University Press. ●