

# PRIVATIZACION Y APERTURA DE LA ECONOMIA CHILENA

*Documento presentado por el analista chileno Alvaro Saieh, durante la reunión del Consejo Empresario de América Latina (C.E.A.L.).*

En los últimos 18 años, Chile ha emprendido un vasto programa de reformas económicas que han transformado por completo al país. Entre otras, éstas comprendieron la liberación de precios, la privatización de empresas públicas, la reducción del tamaño del Estado, la reforma fiscal, la apertura de la economía al comercio exterior, la reforma financiera y bancaria, la reforma previsional, la reforma del sector salud y la reforma de la política social y de vivienda.

Voy a referirme aquí, en particular, a la privatización de empresas y a la apertura de la economía, habida cuenta que con ellas Chile se adelantó a lo que hoy por hoy es una incontenible corriente mundial, y a consecuencia de lo cual el país está ya cosechando los primeros frutos.

## PRIVATIZACIONES

### La Historia.

Hacia 1973, el Estado controlaba un vasto complejo que comprendía 561 empresas, entre las que por supuesto estaban las mayores del país. Con ello controlaba la mayor parte de la actividad económica chilena. Entre 1970 y 1973, el gobierno del presidente Allende pretendió transformar a Chile en una economía centralmente planificada. Para ello el gobierno expropió 123 empresas privadas e inter-

vino 350. Con ello logró aumentar el número de empresas bajo administración estatal de 87 a 561.

Desde 1974 en adelante, con el advenimiento del gobierno del presidente Pinochet, la política económica dio un vuelco radical. Este procedió a devolver las empresas privadas intervenidas por el Estado y a vender gradualmente las empresas de propiedad estatal.

De las 202 empresas de propiedad estatal existentes en 1973, 54 fueron disueltas por no tener justificación económica, 41 fueron privatizadas y quebraron posteriormente o fueron liquidadas, 12 fueron absorbidas por otras empresas o enajenadas sus activos y 75 fueron privatizadas y se convirtieron en empresas exitosas.

De las 202 empresas estatales existentes en 1973, tan sólo 20 empresas continuaban en poder estatal en 1990. Sin embargo, a 1990 existían 31 empresas públicas que provenían de las veinte mencionadas, más la división de algunas de éstas (Ferrocarriles del Estado y Ferronor), la creación de otras (Cotrisa) y la conversión de organismos en empresas.

El proceso de privatización de empresas generó una importante reducción de personal, debido a que estas se encontraban operando con una gran sobredotación. Parece inevitable

que tratándose de empresas estatales, el proceso político termina obligándolas a contratar una cantidad de personal más grande de la necesaria. En efecto, utilizando una muestra de las 84 mayores empresas estatales dentro de las 95 que continuaban operando en 1979, se observa que el proceso de estatización de la economía entre 1970 y 1973 llevó a aumentar la dotación de estas, desde 159 mil personas a más de 190 mil personas (19.7% de aumento para un volumen de producción similar). Con el proceso de privatización posterior, este conjunto de empresas aumentó notablemente su producción, y, al mismo tiempo, redujo su dotación de personal. En 1983, el empleo generado por estas 84 empresas alcanzaba a menos de 119 mil personas (37.6% menos que en 1973 y 25,6% menos que en 1970). El aumento en la productividad logrado con la privatización fue impresionante.

La privatización también desempeñó un rol importante en reducir el tamaño del Estado. Hacia 1974, después de devolver 350 empresas intervenidas, las empresas estatales tenían activos por un valor equivalente al 76,8% del PGB. Sus excedentes operacionales correspondían al 34,3% de los excedentes del país y las remuneraciones pagadas por empresas estatales correspondían al 12% del total de remuneraciones del país.

El ingreso generado en estas empresas alcanzaba al 19,1% del Ingreso Nacional. Por otro lado, el consumo del gobierno alcanzaba al 18% del Ingreso Nacional, lo que significa que la gravitación directa del Estado afectaba al 37.1% de los ingresos de los chilenos.

En 1983, las 40 empresas estatales generaban menos de un cuarto de los excedentes operacionales del país y pagaban menos de un 5% de las remuneraciones. El ingreso generado en estas empresas alcanzaba al 12,8% del Ingreso Nacional. El consumo del gobierno se mantenía en 18% del Ingreso Nacional, por lo que la gravitación del Estado se había reducido a 30.8% de los ingresos de los chilenos.

A raíz de la crisis recesiva de 1981-83 el Estado intervino un conjunto de Bancos e Instituciones Financieras con el fin de evitar su quiebra y de paso tomó control de un sinnúmero de empresas. Ello significó un retroceso en el proceso de privatización del país. Alguien calificó de "Área Rara" este conjunto de Bancos y Empresas intervenidas por el Estado para evitar su quiebra.

A partir de 1984 se concibió la estrategia de reprivatizar esta área, difundiendo a la vez la propiedad en el mayor número de personas posible. Esto dio nacimiento al llamado "Capitalismo Popular", que permitió devolver al sector privado los Bancos de Chile, Santiago y las principales Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP Provida y AFP Santa María.

Fórmulas mixtas, que incluyen al capitalismo popular, permitieron privatizar importantes empresas públicas que habían estado tradicionalmente en poder del Estado, como la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), la Industria Azucarera Nacional (IANS), la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), la Sociedad Química y Minera (SOQUIMICH) y la Empresa de Distribución de Electricidad (CHILECTRA).

También fueron importantes los mecanismos de capitalización de deuda externa o de conversión de deuda externa para la privatización de empresas. Ejemplo notable del uso del primero de estos mecanismos fue la adquisición de un importante paquete de COPEC por parte de una empresa de Nueva Zelanda: la compra de importantes paquetes accionarios de AFP Provida, AFP Santa María y de IANSA, y la creación de fondos de inversión extranjera, que han permitido impulsar el desarrollo de las Bolsas de Comercio, son ejemplos importantes de la llamada conversión de deuda.

Por último, la autorización para adquirir acciones de diversas empresas a los Fondos de Pensiones permitió privatizar el resto de las empresas públicas. Ello significó difundir la propiedad de estas empresas entre millones de trabajadores, aun cuando existe alguna discusión sobre el control de las AFP sobre estas empresas "usando" los recursos de los trabajadores (del Fondo).

Hacia 1989, las 31 empresas en manos del Estado generaban un 7,7% de los excedentes operacionales del país. El ingreso generado en estas empresas se había reducido a menos del 5% del Ingreso Nacional. El consumo del gobierno, por su parte, se había reducido a menos del 13% del Ingreso Nacional. Ello significa que la gravitación del Estado en 1989 era inferior al 18% del ingreso total de los chilenos. Menos de la mitad de 1974.

Un último punto es señalar que, en el país existe un acuerdo generalizado de que las empresas privatizadas deben quedarse así. Ello se ha logrado por una decisión del gobierno actual de no revisar tales privatizaciones, aun cuando algunas de ellas

les puedan haber parecido inconvenientes. Tal decisión merece un reconocimiento a las autoridades en el sentido de que con ello demuestran una real adhesión a la propiedad privada, a la economía de mercado, a la legalidad vigente.

#### El desafío actual

La tarea de reducir el tamaño del Estado aún no ha concluido en Chile. Existe un debate a nivel nacional sobre el tema de privatizaciones de las empresas públicas. Un partido político, Renovación Nacional, ha propuesto un programa de privatizaciones, que incluye 16 empresas por un valor estimado en 1.812 millones de dólares.

Tal proposición no ha tenido una recepción única. Algunas autoridades se han manifestado dispuestas a privatizar empresas pequeñas, que no son de gran significación. Otras han declarado su disposición a vender empresas con pérdidas y conservar aquellas que producen utilidades. La Central Única de Trabajadores se opone, en general, a la idea de vender empresas.

Aparentemente existe un relativo consenso a nivel técnico en el sentido de privatizar parte de las empresas que quedan, ya sea total o parcialmente. Desafortunadamente el debate se está dando en la arena política, con lo cual es posible que la discusión sólo entorpezca el proceso de privatización. Parece ser conveniente que no se lleve al gobierno a tomar una decisión general sobre privatizaciones, pues eso lo obligaría a asumir posiciones rígidas. Lo más prudente sería discutir cada caso, espaciándolos en el tiempo, con fórmulas diversas, flexibles y originales, de tal forma de qui-

tarle a esta discusión, en lo posible, los aspectos políticos-ideológicos. De hecho esta fue la fórmula que permitió privatizar con éxito empresas tradicionales en el gobierno anterior.

#### APERTURA DE LA ECONOMÍA

##### La historia

Hacia 1973, la economía chilena era una economía cerrada y protegida, aun más que la mayoría de las economías latinoamericanas. Las tasas arancelarias alcanzaban en promedio al 105%, y su moda al 90%. Las tasas arancelarias fluctuaban entre 0% y 750%, generando así una gran dispersión en la protección efectiva. Además, existían una serie de restricciones para-arancelarias, tales como listas de productos de importación prohibida, exigencias de vistos buenos de carácter restrictivo así como también la obligación de efectuar depósitos previos hasta por el 10.000% del valor del producto por importar.

A partir de 1974 se estableció un programa de desmantelamiento arancelario, tendiente a reducir gradualmente los aranceles hasta alcanzar una tasa uniforme de 10% para todos los productos a mediados de 1979.

Vale aclarar que este no fue un proceso que tenía este objetivo desde el inicio. De hecho no fue así. Al principio se hablaba de una meta de aranceles diferenciados entre 10 y 30%. Sin embargo, la orientación fue siempre clara hacia aranceles bajos y sin restricciones para-arancelarias. En 1985 estos aranceles fueron elevados al 20% y posteriormente bajados al 15%. En este último cambio, lo más importante fue que se estableció que de allí en adelante las modificaciones

arancelarias sólo podrían hacerse por ley.

Los resultados de esta política fueron espectaculares. Las exportaciones nominales crecieron desde 1.300 millones de dólares en 1973 a más de 8.300 millones en 1991. Las exportaciones físicas (quantum) en 1990 fueron 5,17 veces más altas que en 1973. Ello representa un crecimiento promedio acumulativo anual que alcanza al 10,1% anual en términos reales entre 1973 y 1990.

Las exportaciones, que en 1973 representaban el 14% del PGB (Porcentaje idéntico al promedio 1960-1970), con la apertura de la economía subieron a más del 25% del PGB en 1975, y de ahí han continuado creciendo hasta superar en 1990 el 30% del PGB. Las importaciones han tenido un crecimiento similar, lo que ha redundado en un aumento en la competitividad de la industria chilena. Antiguamente un artículo fabricado en Chile era de baja calidad comparado con su similar importado. Hoy en día los productos chilenos compiten en todos los mercados mundiales y son de una calidad excelente. Ello nos da un legítimo orgullo, al comprobar de lo que son capaces nuestros pueblos cuando cuentan con los incentivos apropiados.

##### La temática de hoy

Actualmente en Chile existe un arancel uniforme del 15% para todos los productos. En aquellos casos que el Banco Central comprueba la existencia de *dumping*, se aplica una sobretasa que no puede exceder del 15% adicional, medida que se revisa cada año.

Uno de los grandes logros políticos de la sociedad chilena ha sido

generar un consenso sobre la necesidad de mantener los aranceles bajos y parejos. Se ha propuesto bajar los actuales aranceles al 10% parejo, con el objeto de permitir un aumento en el tipo de cambio. Sin embargo, no se ha decidido nada al respecto.

En lo que si existe acuerdo es en mantener al país abierto al comercio exterior y sostener el crecimiento desarrollando nuestras exportaciones.

La ganancia en bienestar de bajar los aranceles del 15 al 10% es más bien modesta en comparación con las de las etapas originales del proceso de desgravación. El mayor valor de esta medida radicaría en reafirmar la política de apertura una vez más. A mi juicio, el beneficio de la señal de adhesión al modelo de economía abierta es más importante que la ganancia en bienestar de bajar los aranceles. En todo caso, como dicen los economistas, son todos afinamientos "marginales".