

EVOLUCION DEL PROCESO DE PRIVATIZACION CHILENO (1973-1987)

- El primer esfuerzo privatizador (1974-1979) consistió en la normalización de la propiedad de 350 empresas expropiadas o intervenidas por el gobierno de la Unidad Popular entre los años 1970 y 1973.
- En forma paralela se inició el segundo esfuerzo privatizador (1974-1985) que contempló la venta de empresas que el gobierno había adquirido durante el régimen anterior.
- A partir de 1981 debido a la crisis económica, el gobierno pasó a controlar una parte importante de la actividad económica. La propiedad de varias empresas quedó indefinida. A esto se le denominó Area Rara.
- El tercer esfuerzo privatizador se volcó a la normalización del Area Rara. En él se puso énfasis en lograr la diversificación de la propiedad entre el mayor número de accionistas posibles y en la capitalización de las empresas que estaban siendo privatizadas.
- A fines de 1985 el gobierno, paralelamente a la normalización del Area Rara, comenzó la venta de empresas públicas dando paso al cuarto proceso de privatización.
- El aumento en la eficiencia de las empresas, la difusión de la propiedad entre un gran número de personas y, en general, un mayor desarrollo económico derivado de una asignación de recursos más eficiente han sido los principios básicos en que se ha fundamentado la privatización.

1 La Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, tuvo en un principio como objetivo promover el desarrollo de actividades productivas, el fomento de las inversiones del sector privado, la investigación y desarrollo de proyectos y sólo eventualmente su realización. CORFO participó en la formación de empresas de gran envergadura como ENDESA y CAP en 1944, ENAP en 1950 y ENTEL en 1964, entre otros.

2 Con el transcurso del tiempo, se distorsionó el objetivo de CORFO y fue utilizada para aumentar la participación del Estado en numerosas actividades, en las cuales no se justificaba su injerencia desde el punto de vista de la eficiencia económica.

3 A partir de 1970, y de acuerdo al objetivo del gobierno de la Unidad Popular de obtener el control de la actividad económica, CORFO adquirió participación en 19 bancos y 185 empresas, mientras intervenía o requisaba otras 350.

4 El gobierno a fines de 1973 llegó a controlar en términos de producto el 85% de la minería y del sector financiero, el 40% de la industria y el 70% de telecomunicaciones y transporte.

5 Al producirse un cambio tan radical en la estructura de propiedad, se quebró todo el sistema de incentivos que estimularon la eficiencia en las labores productivas.

6 Como resultado del proceso de estatización, se obtuvo una brusca caída de la producción y un déficit fiscal superior a los US\$ 500 millones anuales (55% del gasto total), el que fue financiado con emisión.

7 A esto debe agregarse el fuerte crecimiento del subempleo. El personal de las empresas del Estado aumentó desproporcionadamente, tanto que con posterioridad a 1973, en muchos casos con menos de un tercio del personal, se lograron producciones de mayor magnitud.

8 El primer esfuerzo privatizador (1974-1979) consistió en la normalización de la propiedad de 350 empresas expropiadas o intervenidas por el gobierno de la Unidad Popular entre los años 1970-1973.

9 A partir de 1974 se inició la devolución de las diversas empresas intervenidas o expropiadas a los propietarios originales del sector privado.

10 En este proceso de privatización no hubo precios ni ofertas involucrados, ya que fue producto de un acuerdo entre el gobierno y el antiguo dueño.

11 En el año 1974 se normalizó el 90% de las empresas intervenidas, culminando el proceso de normalización de la propiedad el año 1979.

12 El primer proceso de privatización de la propiedad fue fundamental, ya que la asignación de derechos de propiedad y el cambio consecuente en el sistema de incentivos fue la única forma de superar el creciente déficit fiscal y la ineficiente asignación de recursos que provocaban al Estado la propiedad de dichas empresas.

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

14 El objetivo de reordenamiento y racionalización de empresas y activos adquiridos o expropiados durante el gobierno anterior, era el permitir su traspaso al sector privado, área a la que tradicionalmente pertenecían.

15 Después de 1973, se comenzó a llevar a cabo un programa que intentaba reducir el papel productivo del Estado, controlar el proceso inflacionario, liberalizar el comercio y eliminar las distorsiones en los mercado de bienes e insumos.

16 A partir de 1974 crecieron fuertemente los ingresos del gobierno, debido a la reforma tributaria, al ajuste de los precios de bienes y servicios públicos y a la venta de empresas al sector privado. Fue así como el déficit de un 22% del PGB en 1973 se transformó en un superávit del 1,0% en 1975 y del 5% en 1979.

17 La liberalización de los mercados internos y externos fue seguida por la liberalización del sistema financiero (1977), que en 1973 estaba en un 100% en poder del Estado.

18 Una de las principales características de este período fue la severa recesión que se enfrentó en el período 1975-1976.

19 El segundo proceso de privatización se inició paralelamente con el primero. El sector privado compró las empresas y activos que el Estado adquirió parcial o completamente en el período de la Unidad Popular a través de CORFO.

20 Los sectores de la actividad económica involucrados en este proceso de privatización fueron principalmente tres: los sectores comercial e industrial en una primera etapa y el sector financiero posteriormente.

21 El monto total de la recaudación por la venta de empresas, instituciones financieras y activos entre los años 1974 y 1985 alcanzó a los MUS\$ 1.031.196 (moneda de diciembre de 1986).

22 La venta de empresas comerciales e industriales correspondió al 55% del total; le siguió en importancia la venta de acciones del sistema financiero con un 33% del total, y por último la venta de activos con un 11%.

23 En 1978, al finalizar la primera fase del segundo proceso de privatización, se había retornado a una situación similar a la existente en 1970 cuando CORFO controlaba 46 empresas.

24 Gran parte de las empresas privatizadas fue adquirida por instituciones o inversionistas privados del país. 17 empresas fueron compradas por sus propios trabajadores, mientras que inversionistas extranjeros adquirieron participación en aproximadamente 10 empresas.

25 Una de las características negativas de este proceso resultó ser la concentración de la propiedad en los llamados "grupos económicos", varios de los cuales se formaron simultáneamente con el proceso de privatización.

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

27 En estas condiciones sobrevino la segunda recesión desde 1973, cuyo origen fue externo en un principio. El aumento en la tasa de interés fue la causa de que el equilibrio, inestable hasta 1981, se rompiera.

28 A fines de 1981 se produce el primer colapso financiero y posteriormente el gobierno interviene 6 bancos y 5 financieras.

29 La posterior devaluación de la moneda en los años 1982 y 1983 sólo acrecentó la crisis de endeudamiento interno y externo ya existente.

30 En enero de 1983 el gobierno intervino nuevamente 5 bancos, tomando así el control de parte importante de la actividad económica, ya que pasó a ser dueño, en forma indirecta, de las empresas relacionadas con los bancos intervenidos.

31 De esta forma se creó lo que se llamó el Area Rara, debido a que la propiedad de las empresas quedó indefinida.

32 De los 19 bancos privatizados por el gobierno en el segundo proceso de privatización, sólo 5 permanecieron en manos privadas. Además, gran

parte de las empresas que el gobierno había vendido al sector privado volvió a ser administrada por él, revirtiéndose la situación alcanzada en 1978.

33 El gobierno, al intervenir a los bancos más importantes del sistema financiero, pasó a controlar en forma indirecta más de 90 empresas de los diversos rubros.

34 Entre los años 1985 y 1986 se llevó a cabo el tercer esfuerzo de privatización, con el objeto de normalizar la llamada Area Rara, quedando en octubre de 1987 algunas empresas aún en poder de los bancos acreedores. Estas se han ido licitando en forma paulatina en el último año.

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

36 El "capitalismo popular", como se le llamó a este proceso de privatización, consistía en un crédito concedido por CORFO a los contribuyentes que desearan comprar acciones, a 15 años plazo, con uno de gracia, sin intereses y reajutable de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor, pagando sólo el 5% al contado. Existieron, además, en algunos casos, incentivos adicionales consistentes en un descuento del 30% por pago oportuno y franquicias tributarias.

37 El monto involucrado en este proceso de privatización no se pudo determinar en forma exacta. El monto de las empresas de las que se tiene información alcanzó por lo menos a los MUS\$ 637.000 (dólares de diciembre de 1986). La cifra es coherente con los 1.025 millones de US\$ que era el pasivo del Area Rara de la economía en 1985, según información de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

38 La normalización del sistema financiero (sin considerar las instituciones intervenidas en 1982) involucró una cifra aproximada a los MUS\$ 505.000.

39 La reprivatización de las AFP significó un monto estimado de MUS\$ 31.104.

40 A fines de 1985 el gobierno, paralelamente a la normalización del Area Rara de la economía, comenzó la venta de empresas públicas que aún permanecían en poder de CORFO, dando paso al cuarto proceso de privatización.

41 En este proceso de privatización, actualmente en desarrollo, se considera la venta total o parcial de 23 empresas controladas por CORFO, utilizando cuatro mecanismos:

- a) Venta indirecta a los trabajadores, a través del adelanto de sus indemnizaciones.
- b) Venta a los Fondos de Pensiones (AFP), sujeta a la autorización de la Superintendencia respectiva.
- c) Venta al público en general a través de la Bolsa de Comercio.
- d) Venta al público en general a través de licitaciones nacionales e internacionales.

42 En 1986, 9 empresas, abandonaron el área estatal, 5 pasaron a ser completamente privadas (ECOM, TELEX, EMEL, EMEC y Pilmaiquén), mientras que otras 4 lo eran mayoritariamente (Chilectra Metropolitana, Chilquinta, Soquimich y CAP).

43 El proceso de privatización seguirá adelante e incorporará a otras empresas que aún están en manos del Estado. Las empresas eléctricas de EDELMAN, EDELAYSEN y EDELMAG fueron traspasadas a CORFO, encontrándose en estudio su privatización.

44 El aumento en la eficiencia de las empresas, la difusión de la propiedad entre un número de personas y, en general, un mayor desarrollo económico derivado de una asignación de recursos más eficiente, han sido los principios básicos en que se ha fundamentado la privatización.

Francisco J. Labbé*

Marcelo Llévanes**

* Ingeniero Civil, Universidad Católica, Master en Economía, U. de Chicago, Director Escuela de Economía y Administración, U. de Chile.

** Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.

Esta publicación cuenta con la colaboración del Center for International Private Enterprise.