

CONSIDERACIONES PARA UNA POSICION SOCIALISTA SOBRE LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS.

PATRICIO ROZAS

1. La privatización de empresas y activos del Estado, en tanto política pública, forma parte del proyecto global de transformación conservadora de la sociedad capitalista, definido en el marco de la crisis del Estado de Bienestar en los países centrales (Reino Unido, Francia, Italia, España, etc.) y del Estado de Compromiso en los países periféricos (América Latina) durante los años 70.

Detrás de las políticas de privatización hay más que una mera estabilización del sector público u otros objetivos económicos de corto plazo, dado lo cual no debe entenderse como simples decisiones administrativas. Por su carácter de políticas públicas reflejan los más intrincados conflictos políticos de la sociedad, específicamente correlaciones cambiantes de las fuerzas sociales y políticas de un país (Schamis, 1992). Es claro que en 1970 era impensable para la derecha chilena imponer al país una política privatizadora, obligándose -muy a su pesar- a votar a favor de la nacionalización de la Gran Minería impulsada por Allende y las fuerzas de la izquierda.

En consecuencia, la privatización de empresas públicas no es una decisión administrativa que deba basarse en criterios exclusivamente técnicos, sino una decisión política que forma parte de una concepción más amplia de la relación entre el Estado y las clases, por una parte, y la política y la economía, por otra, lo cual quiere decir que está asociada a determinados proyectos de dominación social, económica y política, definidos históricamente, que no es posible ignorar al momento de su evaluación.

En el proyecto conservador neoliberal puesto en ejecución en Chile, la privatización forma parte de un completo programa de cambios estructurales vinculados a la desregulación de los mercados locales de bienes y servicios, incluido el sector financiero, y a la apertura de las fronteras económicas a través de la liberación de los flujos comerciales y financieros (Marshall, 1985; Marcel, 1988; Rozas y Marín, 1988; Rozas y Reveco, 1989. La libertad casi absoluta de los precios de los precios representó para los sectores populares una disminución sustantiva de su poder adquisitivo, vía el deterioro de los salarios reales y un desempleo abierto del orden del 18% promedio durante el período dictatorial (Foxley, 1985).

La propuesta conservadora neoliberal se construye sobre la base de un diagnóstico que establece que los principales problemas económicos del país durante los años 60 (crecimiento lento, altas tasas de inflación y crisis crónicas de la balanza de pagos) se originan en la fuerte intervención del Estado en la actividad económica y los altos niveles de protección que goza la producción nacional respecto de la competencia externa. En consecuencia, la propuesta conservadora neoliberal apunta a reducir el mínimo el papel del Estado, disminuyendo no sólo su actividad reguladora, sino también sus funciones y tamaño, haciendo recaer principalmente las decisiones de asignación de recursos en el empresariado privado y en los mecanismos de mercado. Ello determina que la privatización significa la transferencia de lo público a lo privado no sólo de empresas productivas y financieras, sino, además, de servicios sociales tales como seguridad social (AFP), salud (ISAPRES), vivienda y educación (Sunkel, 1992; Marcel, 1988).

2. La privatización de empresas y activos del Estado representa principalmente un cambio fundamental en la relación de lo público con lo privado en el ámbito de lo político, teniendo una implicancia que trasciende con creces la esfera económica, lo que es omitido por el discurso conservador neoliberal.

La significación de la privatización se origina en el hecho que ésta altera globalmente el equilibrio público/privado. Favorecer lo privado a expensas de lo público reordena las demandas en la sociedad, con no menores consecuencias que la reorganización de las relaciones de clase y de la lógica de la representación política. Bajo el Estado de Compromiso, el conflicto social estaba institucionalizado, siendo canalizado a través de las instituciones estatales y los mecanismos corporativos de mediación de intereses. Esta esfera pública dependía, en gran medida, de la convicción, compartida por el empresariado y los trabajadores, que las imperfecciones del mercado son legítimamente susceptibles a la regulación política. Por tanto, la privatización de empresas y funciones públicas cambia sustantivamente las condiciones de la competencia política al fortalecer a determinados actores en desmedro de otros, a la vez que permite la promoción de valores menos politizados y más orientados hacia el mercado.

La privatización de empresas productivas y bancarias, además de activos y funciones del Estado realizada durante el régimen militar fue el punto de partida de la formación de la mayor parte de los principales grupos económicos que dominan la economía nacional (Yurascek, Larraín, Cruzat, Vial-Abumohor, Hurtado, Aboitiz, etc.), cuando no el fortalecimiento de grupos económicos existentes con anterioridad (Matte, Angelini, Luksic, Said, etc.). Nadie

podría poner en duda este primer impacto de la política privatizadora sobre la estructura de clases de la sociedad chilena, cuyo resultado es la consolidación de un modelo de sociedad menos participativa y democrática, al concentrar las decisiones y excluir a las mayorías de su discusión.

El mecanismo de privatización conocido como "capitalismo popular" constituye un segundo ejemplo de cambio en la relación de lo público con lo privado en la esfera de lo político, en virtud de su incidencia sobre la estructura de clases, al tener por objetivo la descomposición y recomposición de las clases subalternas por la vía de entrapar a un segmento de éstas en la propiedad accionaria de empresas privatizadas, otorgando legitimidad al proceso en su conjunto. El propósito asumió matices claramente ideológicos y políticos: ganar una posición conservadora entre el electorado de las clases trabajadoras.

La disminución de las capacidades económicas estatales remueve al Estado de su rol de "locus" de la distribución de recursos y como arena de compromisos y conflictos políticos. Los actores incorporados al esquema público son progresivamente desincorporados del espacio de interlocución. La privatización, por lo tanto, reforma la naturaleza de las coaliciones y compromisos políticos. Incluso reformula el escenario político reduciendo el ámbito de lo público y por lo tanto dejando "menos" espacio para la política. (Schamis, 1992).

3. Los principales argumentos esgrimidos por el discurso conservador neoliberal a favor de las privatizaciones se sustentan en cinco falacias principales:

- a) mayor eficiencia del sector privado respecto del sector público en la actividad empresarial;
- b) las empresas públicas constituyen una fuente del déficit fiscal, obligando a todos los chilenos a pagar los costos de una administración ineficiente y, simultáneamente, restando recursos al gasto social;
- c) necesidad de despolitizar el manejo de las empresas del Estado;
- d) necesidad de difundir la propiedad de las mayores empresas del país
- e) financiar nuevos proyectos de inversión pública o de gasto social

a) En lo que respecta a la discusión sobre los niveles de eficiencia en el sector público y privado, debe tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

- i) En el discurso conservador neoliberal, el concepto de eficiencia está asociado exclusivamente al de rentabilidad financiera. La teoría económica acostumbra a distinguir, sin

embargo, entre eficiencia económica (definida como generación de precios y cantidades óptimos desde el punto de vista de la asignación de recursos) y eficiencia productiva, entendida como la producción a mínimo costo (Marcel, 1988). Así, es posible encontrar que un monopolio no regulado que maximice utilidades pueda ser rentable, pero no eficiente desde el punto de vista económico. Del mismo modo, una empresa pública puede ser productivamente eficiente, pero ineficiente desde un punto de vista económico, si acaso su política tarifaria está sujeta a manipulaciones políticas. En general, la eficiencia productiva, económica y la maximización de la rentabilidad sólo tenderán a coincidir en mercados altamente competitivos, lo cual no corresponde a la morfología de los mercados de los servicios públicos.

ii) La eficiencia económica está fuertemente condicionada por el grado de concentración del mercado: mientras mayor es el grado de monopolio, menor será la eficiencia económica que genera la privatización. Así, por ejemplo, un estudio de José Pablo Arellano sobre las AFP, citado con entusiasmo por Jorge Marshall, estableció que en el mercado previsional "no ha habido competencia por los precios entre los grupos empresariales y, por ende, aumentó el costo de los servicios (...) Por el contrario, las tarifas que cobran las firmas privadas son mayores que los costos de administración de instituciones públicas, principalmente porque el nuevo sistema ha producido una feroz competencia (pero no en cuanto a precios) que ha hecho subir los costos de comercialización y publicidad" (Marshall, 1985).

iii) En 1982, el dramático colapso de los grupos económicos formados al amparo de las privatizaciones de bancos y empresas productivas realizadas en los 70, obligó al Estado a hacerse cargo nuevamente de esas empresas, debiendo desembolsar US\$ 6500 millones para evitar su quiebra. Tal signo de "eficiencia privada" constituye el origen de la "deuda subordinada" que los principales bancos comerciales mantienen hasta el día de hoy con el Banco Central por un total que supera los US\$ 3500 millones.

iv) El mercado como mecanismo de asignación de recursos tiene muchas ventajas, pero también límites, más allá de los cuales puede provocar severas distorsiones y pérdidas en el bienestar social. Si no, piénsese en los efectos que tuvo la implantación del mercado libre en el transporte colectivo urbano durante los años 70: contaminación del aire, congestión vial, sobredimensionamiento del parque vehicular e inversión ociosa (Muñoz, 1992).

b) En lo que respecta a la discusión sobre el impacto de las empresas públicas en la generación o profundización del déficit fiscal, debe tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

i) La mayor parte de las empresas públicas han llegado a ser eficientes y rentables en condiciones similares -cuando no más exigentes- que las enfrentadas por el sector privado, como consecuencia de la modificación de sus sistemas tarifarios, la reformulación de sus objetivos (la maximización de utilidades sustituyó a la generación de encadenamientos productivos, las inversiones de carácter estratégico, la redistribución del ingreso o la estabilización de sectores de actividad económica) y la aplicación de programas de racionalización administrativa y financiera.

ii) En consecuencia, salvo excepciones, las empresas públicas no constituyen una fuente de déficit fiscal. Al contrario, contribuyen al financiamiento de la actividad estatal tanto por la vía tributaria (40% de sus resultados) como por la captura de utilidades. En 1985, por ejemplo, el aporte de las empresas del Estado representaba el 25% de los ingresos fiscales totales. Por tanto, el impacto de la privatización sobre las cuentas del sector público, en el corto y largo plazo, tiene un signo contrario al supuesto por el discurso conservador neoliberal.

iii) Las empresas privatizadas entre 1985 y 1988 por la dictadura eran todas rentables desde el punto de vista económico. Su traspaso ha significado, en términos netos (ya contabilizados ingresos tributarios y la venta misma), una disminución de los ingresos fiscales a partir de 1990 de US\$ 200 millones anuales. (Marcel, 1989)

iv) La propia metodología de cálculo del valor de una empresa en el contexto de su privatización (valor presente de los flujos de ingresos futuros) conlleva la aplicación de una tasa de descuento significativa para los efectos de hacer atractiva la transferencia de la empresa en favor del empresario privado, lo que significa que el Estado debe renunciar obligadamente a la recepción de una parte de los ingresos que hubiere percibido si la empresa continuase en su poder. Ello determina que el adelanto de la recepción de tales ingresos está desde ya disminuido, afectando negativamente las finanzas públicas futuras.

c) En lo que respecta a la politización de los directorios y otras instancias de dirección de las empresas públicas, debe tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

i) Las empresas públicas en Chile nunca han llegado a ser dominadas por "burocracias politizadas". En realidad, es conocido el hecho que la mayor parte de estas empresas fueron creadas y desarrolladas por cuerpos técnicos que les dieron estabilidad y continuidad a través de gobiernos de muy distinta orientación ideológica.

ii) Es conocido el hecho que los empresarios privados

incorporen a los directorios de sus mayores empresas a personas que cuentan con una vasta trayectoria política (en partidos y gobiernos de derecha), como un mecanismo de articulación de sus empresas a redes de control y dominación más amplias, tanto en el espacio económico como político. Nunca se ha dicho que la presencia de un Francisco Bulnes o del Gral. Ballerino en el directorio de una empresa sea el "pago de favores políticos", o afecte su competitividad, o la política.

d) En lo que respecta al impacto positivo que tendría la privatización sobre la inversión, vía la reorientación de los recursos recabados a nuevos proyectos de inversión pública, debe tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

i) El impacto de la privatización sobre la inversión es contractivo, representando aquélla una reducción de la demanda de capital por parte del sector público. Usualmente, los fondos privados para inversión se utilizan para financiar déficits del presupuesto fiscal y no para nuevos proyectos de inversión pública (Marshall, 1985).

ii) La venta de un activo público absorbe fondos de ahorro privado, con un efecto sobre el sistema financiero similar al de la venta de bonos del Estado, lo cual significa restringir la oferta monetaria y presionar al alza la tasa de interés. Ello hace impensable que los agentes económicos contribuyan a aumentar la tasa de inversión.

4. Las condiciones económicas que determinaron, en gran medida, que la dictadura adoptara e impulsara la política privatizadora de empresas públicas durante los 80 no existen bajo el gobierno de la Concertación.

Los tres factores que explicaron el porqué de las privatizaciones durante la dictadura militar -más allá de las razones ideológicas que los personeros del régimen esgrimieron en su oportunidad- ya no están presentes en el escenario económico chileno:

a) Restricciones financieras del Fisco originadas en la puesta en marcha de la Reforma Previsional de 1980; el elevado endeudamiento del sector público luego del rescate del sector financiero privado y el apoyo estatal a los deudores en moneda extranjera; y la reforma tributaria de 1984 que significó la disminución de los ingresos fiscales.

b) Situación del sector financiero: la lenta recuperación de la banca luego de su intervención en 1983, así como la creciente acumulación de fondos de ahorro por las AFP, hacía necesaria la definición de instrumentos financieros con respaldo institucional y bajo riesgo para los efectos de

dinamizar nuevamente el mercado de capitales y diversificar las colocaciones financieras de las AFP. La venta de empresas estatales, rentales y seguras, permitía proveer de nuevos activos y posibilidades al sistema.

c) Situación del sector externo: la renegociación de los altos niveles de deuda externa del país incluyó entre las condiciones impuestas al país por los representantes de los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, principalmente), la venta de empresas públicas como una forma de "hacer caja" y amortizar parcialmente lo debido.

Es claro que las condiciones que hoy imperan son diferentes.

5. Los principales argumentos del discurso democrático progresista de fines de los años 80, relativo a las privatizaciones realizadas por la dictadura, apuntaron a cuestiones de procedimiento, siendo fácilmente superables en el escenario democrático actual.

a) Los principales argumentos esgrimidos por la oposición democrática a comienzos de los años 80 para cuestionar la política privatizadora del régimen fueron:

- i) Falta de transparencia en las privatizaciones (adjudicaciones directas y discriminatorias)
- ii) Modificaciones permanentes en el número de empresas y montos porcentuales de su capital accionario que serían privatizadas
- iii) Uso ineficiente de mecanismos de privatización, ocasionando graves pérdidas al sector público
- iv) Venta subvaluada de los bienes del Estado, ocasionando una transferencia neta de recursos en favor de un puñado de agrupaciones empresariales

b) Pese a la gravedad de los hechos denunciados, éstos no dan cuenta exacta de la naturaleza estricta de los objetivos económicos, sociales y políticos que persigue el conservadurismo neoliberal a través de su política privatizadora. En consecuencia, las correcciones de los aspectos denunciados contribuiría a una ejecución más eficiente del proyecto conservador neoliberal, emergiendo ilesos sus objetivos de mediano y largo plazo.

6. El principal obstáculo para la modernización de las principales empresas públicas del país -por tanto, para lograr adecuados niveles de eficiencia en el uso de factores y las correspondientes ganancias en productividad y competitividad- radica en su institucionalidad obsoleta y arcaica y no en su naturaleza de empresas públicas o estatales per se.

a) De acuerdo con las nuevas teorías del crecimiento (Krugman, Romer, Stiglitz, etc.), el factor decisivo para el éxito de una estrategia de desarrollo sustentable en el largo plazo radica en el aumento de la productividad global del sistema. Esto tiene un doble significado: se trata de un crecimiento de la productividad del conjunto de los factores productivos y no de cada uno en particular; en segundo lugar, se trata del resultado de un sistema económico que se articula entre sus distintos componentes para expandir la productividad global. Para quienes se identifican con la vertiente neo-estructuralista del pensamiento económico, que enfrenta desde el progresismo al proyecto conservador neoliberal, éste es el sentido del aumento de la competitividad internacional: ella resulta de una transformación productiva endógena, impulsada por la innovación tecnológica y por los cambios institucionales y organizacionales (Muñoz, 1992).

b) En términos de las políticas públicas que derivan de una estrategia de desarrollo basada en la transformación productiva y la competitividad de los factores, el rol del Estado está más vinculado a la educación y formación de capital humano, al desarrollo de una institucionalidad adecuada para formalizar un mercado de conocimientos tecnológicos y la formación de infraestructura física, lo que debe traducirse en políticas de reconversión productiva, desarrollo de infraestructura, capacitación y, finalmente, de innovación y difusión de tecnología.

c) En ese contexto, que resume los criterios orientadores básicos de la estrategia de desarrollo asumida por la Concertación, la política de privatización de empresas públicas está fuera de lugar. En realidad, lo que sí tiene que ver son los cambios institucionales y organizacionales de las empresas públicas, hoy atadas por una institucionalidad arcaica que les impide competir en igualdad de condiciones con la empresa privada. Las empresas públicas contienen rigideces administrativas, económicas, financieras y laborales que es necesario eliminar en el plazo más corto posible.