

**UNA PERSPECTIVA MACROECONOMICA  
SOBRE LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS PUBLICAS**

Oscar Landerretche Gacitúa  
23 de Enero de 1995.

**INTRODUCCION**

Las empresas públicas son instrumentos, no son un objetivo en sí mismas. Se trata de instrumentos que, además, son alternativos a otros, como los subsidios a la oferta y la demanda de ciertos bienes y servicios, ciertos tipos de impuestos, los mecanismos de regulación de los mercados y los dispositivos de coordinación económica que reducen el riesgo de que la rentabilidad de proyectos privados específicos se vea afectada por la no materialización de otros proyectos de inversión complementarios o por otros factores que puedan afectar negativamente la percepción privada del riesgo involucrado.

Por otro lado, a estas alturas de nuestro desarrollo como economía capitalista abierta, no parece necesario, ni prioritario, que el Estado tenga que crear empresas por falta de capital privado.

**II.- LA NECESIDAD DE DISPONER DE UNA ADECUADA CAPACIDAD  
PUBLICA DE REGULACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO**

Crear empresas por razones de coordinación, es decir porque la percepción privada de los riesgos sea excesiva, no parece ser tampoco una justificación razonable: el Estado puede desarrollar otros mecanismos de coordinación, reduciendo los riesgos individuales de cada uno de los participantes en un programa de inversiones más amplio.

Sin embargo, lo cierto es que no hemos desarrollado suficientemente la institucionalidad de fomento y de coordinación económica que corresponde a una economía abierta, sometida a la competencia internacional, territorial y sectorialmente tan heterogénea y, por sobre todo, tan precaria, aún, en términos de su especialización internacional.

Un ejemplo de ello son las dificultades que ha acarreado el proceso de reconversión de la zona carbonífera, en el cual se han tenido que crear incentivos especiales para que la iniciativa privada desarrolle potencialidades que existen, pero los frutos de ese esfuerzo tomarán bastante tiempo en hacerse efectivos y el peso de evitar un deterioro adicional de la precaria situación social sigue residiendo en el sector público.

Nuestro desarrollo económico también requiere de una institucionalidad reguladora eficaz y eficiente que impida el desarrollo de prácticas monopólicas que erosionen la eficiencia global de la economía y que contengan y corrijan las externalidades que le trasladan a la población grandes costos medio ambientales, desprestigiando al mercado como instrumento de asignación de recursos.

La idea de que modernizar es simplemente liberalizar, privatizar y desregular no tiene fundamento alguno en la teoría y en la práctica económica moderna. En otra época, reciente pero pasada, un enfoque de este tipo sirvió para justificar el desmonte de intervenciones estatales excesivas y mal concebidas y permitió, en términos netos, avanzar hacia una economía más eficiente. Sin embargo, hay muchas cosas que quedaron pendientes, tanto en el campo de la regulación como en el campo de la fiscalización y la modernización de las empresas y agencias estatales en general.

Tampoco se puede desconocer la existencia de grandes problemas ambientales que requieren de una regulación adecuada, que equilibre los objetivos ambientales con los desarrollo económico.

### III.- ASPECTOS MACROECONOMICOS DE LAS PRIVATIZACIONES

En el campo macroeconómico es necesario despejar una serie de argumentos generales, muy discutibles, que se difunden profusamente en estos días. Entre ellos queremos abordar el tema de los recursos necesarios para expandir las actividades en las cuales existe presencia de empresas públicas y el argumento de que las privatizaciones proveen recursos para aumentar el gasto público en educación y otras prioridades nacionales.

En nuestro país puede estimarse que, en un promedio 94-95, la inversión se financia, macroeconómicamente, con ahorro público, del gobierno y las empresas públicas (alrededor de un 28% en promedio 94-95), ahorro previsional obligatorio del sistema de AFPs (alrededor de un 14%), ahorro externo (alrededor de 3% a precios internacionales corrientes y cerca de 15% a precios internacionales de exportación corregidos, eliminando el aumento extraordinario que registran transitoriamente) y que la mayor parte de lo que resta proviene de las reservas por depreciación y utilidades no distribuidas de las empresas privadas, quedando una parte muy pequeña para ser explicada por el ahorro de los hogares.

Aunque no están disponibles las cifras de cuentas nacionales que permitirían precisar estas últimas cifras, puede estimarse con un alto grado de certeza, que el ahorro de los hogares no alcanza a financiar la inversión residencial (en vivienda) y que parte del ahorro público, previsional y de las empresas acomoda ese componente del gasto.

Como es previsible una reducción de los precios internacionales de nuestras principales exportaciones, que han estado extraordinariamente altos, en las condiciones económicas actuales no es posible incrementar de manera sostenida el ahorro externo (es decir el déficit en Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos) que es del orden de un 4% en 1995, si se corrige el aumento transitorio de los precios internacionales de nuestras principales exportaciones. Esto está en el borde superior de lo que se considera sostenible y razonable a mediano plazo.

En consecuencia, como tampoco es razonable comprimir la inversión en viviendas, y como no se dispone de instrumentos que permitan contener el gasto en consumo suntuario y aumentar el ahorro de los hogares, un proceso masivo de privatizaciones tendría que financiarse en lo fundamental, macroeconómicamente hablando, con el ahorro nacional disponible para inversión productiva.

Esto implicaría que la mantención de la tasa de inversión neta en las actividades actualmente existentes en el sector privado, sólo podría lograrse reciclando financieramente los recursos obtenidos por el Estado en la venta de empresas públicas, es decir, desendeudando al Estado en términos netos e incrementando significativamente el nivel de endeudamiento interno de las empresas privadas actualmente existentes.

Es por ello que puede decirse que un proceso masivo de privatizaciones es, en lo fundamental, un proceso masivo de traspaso del endeudamiento neto y de la gestión desde el sector público al sector privado. Los efectos del proceso, sobre el ahorro y la inversión totales, podrían ser incluso negativos de no diseñarse un proceso adecuado de endeudamiento privado y de desendeudamiento público. Ni que hablar de los efectos negativos que tendría destinar los recursos obtenidos por el Estado al financiamiento del gasto corriente.

Estamos hablando de un proceso que involucra empresas cuyo valor económico, incluyendo CODELCO, puede encontrarse en el rango de los US\$ 23.000 a US\$ 27.000 millones, es decir, alrededor de tres años de inversión neta privada de carácter no residencial, esto es inversión productiva nacional y extranjera, destinada a ensanchar la capacidad productiva del país.

Más aún, no hay motivo por el cual un proceso de privatizaciones vaya a generar el incremento en el ahorro agregado de la magnitud del que se necesitaría para financiar con ahorro fresco las inversiones que las empresas públicas requieren para desarrollarse. En cualquier caso, si el objetivo es abrirle paso a un mayor nivel de inversiones en obras sanitarias, energía, cobre u otros sectores, hay que tener claro que esto se haría con un nivel agregado de ahorro privado nacional y externo que no tendría condiciones para aumentar suficientemente en el corto e incluso en el mediano plazo.

Si se "normalizan" los precios internacionales de nuestras principales exportaciones, se reducirá el ingreso disponible y esto afectará negativamente el ahorro nacional, lo cual sería compensado por la "normalización" del ahorro externo (déficit en Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos) en torno a niveles del orden de un 3.5% a 4% del PIB, sostenibles a mediano y largo plazo.

Por último, no es exacto sostener que el Estado no pueda disponer de los recursos necesarios para desarrollar por lo menos una parte, significativa, del desarrollo de las empresas públicas o que esté esperando los ingresos que generarían las privatizaciones para poder destinarlos a la educación u otras prioridades.

En cuanto a lo primero, una cosa distinta es que, por razones macroeconómicas, que tienen que ver con los límites que le impone al gasto público el dinamismo del gasto privado, o por desconfianza en la gestión que se produciría en las actuales condiciones, no se desee gastar una parte de los ahorros que el Estado genera y no se desee utilizar las posibilidades de endeudamiento de empresas que como CODELCO, tendrían un amplio margen para financiar sus expansiones.

En cuanto a lo segundo, los límites macroeconómicos que enfrenta el gasto público convierten en muy controversial el argumento según el cual los ingresos por venta de empresas públicas podran ser gastados en educación u otras prioridades nacionales.

#### IV.- CONCLUSIONES

Los antecedentes anteriores nos llevan a concluir que, macroeconómicamente hablando, las privatizaciones sólo pueden ser hechas gradualmente. Ello también es recomendable si se busca obtener un buen precio por las participaciones privatizadas. Y es también la única alternativa razonable si se desea asegurar el desarrollo de la institucionalidad reguladora en los casos en que ello sea necesario.

Como la gradualidad implica subsistencia de empresas públicas por un período prolongado, el tema de la modernización de su institucionalidad, para permitir el desarrollo de empresas públicas más eficientes pasa a ser un tema insoslayable.

Es necesario contribuir realmente a posibilitar iniciativas que permitan superar los entrabamientos, inflexibilidades e interferencias de todo tipo, que impiden asegurar una gestión más eficiente y más transparente.

El problema radica en que, en muchos casos, no parece haber ni la vocación ni la fuerza necesaria para romper las resistencias, empujar los acuerdos necesarios y superar las inercias existentes en este campo. Desde este punto de vista, la ofensiva privatizadora abre la oportunidad de plantearse, en serio, una reforma profunda de las condiciones en que operan las empresas, avanzando hacia un nuevo estatuto de la empresa pública que permita incrementar la eficiencia de aquellas empresas que seguirán siendo públicas por mucho tiempo.

Sin duda alguna, ésto puede requerir y justificar, en algunos casos, la participación de capitales privados en las empresas a través de una variedad de modalidades, para flexibilizar su gestión e incluir un componente privado que velaría por la rentabilidad de la empresa. Ello dependerá de las particularidades de cada empresa y de cada actividad productiva.

---