

El mito de las privatizaciones en Chile*

Jorge Vergara Estévez**

“Bombardeo de la Moneda = cobre
Invasión de Irak = petróleo”
Graffiti en la Universidad de Chile

Resumen: Sostiene el autor que las privatizaciones continúan siendo un tema central de la política latinoamericana, y que los mismos argumentos sobre su eficiencia y necesidad se repiten en todos sus países. Denuncia esto como una dependencia de las élites gobernantes latinoamericanas a “los requerimientos de la globalización”, y agrega que este no es sólo un tema ideológico, pues las privatizaciones permiten comprar a bajo precio empresas de alta rentabilidad.

Analiza luego la historia de la irrupción en Chile de las privatizaciones, y sus consecuencias para la economía nacional, argumentando que éstas constituyeron un instrumento fundamental del cambio de manos del poder tras el golpe de Estado de 1973, y que desde 1990 han sido una de las principales bases de lo que define como una democracia neoliberal.

Palabras clave: privatizaciones, latinoamericana, globalización, democracia neoliberal

Abstract: The author maintains that the privatization of enterprises remains a central issue in Latin-American politics, and that the same arguments about its efficiency and necessity are repeated in all of its countries. He denounces this as a dependency of the Latin-American governing elites to the “requirements of globalization”, and adds that it is not only an ideological issue, because privatizations allow to buy enterprises at low prices with high return.

He then analyses the history of the irruption of privatizations in Chile, and its consequences on its national economy, arguing that they represented a fundamental tool that made possible for power to change hands after the 1973 coup d’Etat; and that since 1990, they have been one of the key elements of what the author defines as a neoliberal democracy.

Keywords: privatization, Latin-American, globalization, neoliberal democracy.

* * *

Las privatizaciones continúan siendo un tema central de la política latinoamericana. Durante la pasada década, se vendieron decenas de empresas públicas de servicios domiciliarios, petroleras, acerías, y otras (Rivas 2003). El afán privatizador no parece tener límites. Se diría que los gobiernos latinoamericanos buscan realizar la utopía del anarquismo-neoliberalismo: “todo es privatizable”. Recientemente, el Presidente de Chile, Ricardo Lagos, anunció con orgullo la construcción de la primera cárcel administrada por una empresa privada, siguiendo el modelo norteamericano de empresas carcelarias que ha contribuido a que ese país tenga más de dos millones de presos, la mayor población de reclusos del mundo. Asimismo, los neoliberales en Chile exigen la completa privatización de los servicios públicos de salud y educación.

Los mismos argumentos se repiten en todos los países: las funciones empresariales corresponden al mercado y no al Estado; las empresas públicas son casi siempre deficitarias; son fuente de corrupción y de clientelismo político; son ineficientes; carecen de capacidad de inversión y crecimiento; es necesario aumentar los espacios del mercado; las privatizaciones son un requisito necesario para tener una economía abierta y globalizada; su venta es necesaria para financiar el gasto social, etc. Aunque algunas de estas razones son parcialmente verdaderas, siempre habría la posibilidad de disminuir sus limitaciones. Pero, la ortodoxia neoliberal no acepta esa posibilidad. Reitera que toda privatización aumenta la libertad económica; es beneficiosa para el mercado, para las economías nacionales y los usuarios. Este es un discurso ideológico en un doble sentido. De una parte, apela a intereses generales de la sociedad, de otra, constituye un intento de legitimar la decisión política de privatizar, cuyo real objetivo es la desnacionalización de las economías periféricas, el crecimiento de las transnacionales, y el fortalecimiento del empresariado local. Los efectos

negativos económicos y sociales para la mayoría son siempre negados y minimizados. Por ello, los programas privatizadores continúan realizándose, ignorando las críticas, y los análisis de las consecuencias de las privatizaciones ya realizadas. Todo esto es un notable ejemplo del carácter dogmático que asume la ortodoxia neoliberal, y expresa la profundidad de la dependencia de las elites gobernantes latinoamericanas a “los requerimientos de la globalización” .

Escribe John Gray, un importante teórico liberal: “Hoy, el libre mercado global construido a raíz del colapso soviético también se está desintegrando, y por razones similares. **Los neoliberales son deterministas económicos, igual que los marxistas.** Creen que todos los países están destinados a adoptar el mismo sistema económico y, por ende, las mismas instituciones políticas. Nada puede impedir que el mundo se convierta en un inmenso mercado libre, pero el inevitable proceso de convergencia puede acelerarse. Los gobiernos occidentales y los organismos transnacionales pueden ser las parteras del nuevo mundo. Por improbable que parezca, esta ideología sustenta instituciones tales como el Fondo Monetario Internacional. La Argentina e Indonesia tienen problemas muy diferentes, mas para el FMI la solución es la misma: ambas deben convertirse en economías de libre mercado” (2003).

Pero no se trata sólo de una obstinada ilusión ideológica. La privatización de empresas públicas es una exigencia permanente a los países del tercer mundo del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, no sólo por razones ideológicas, sino porque las privatizaciones permiten comprar a bajo precio empresas de alta rentabilidad, de demanda rígida, y por ello son un componente básico de la globalización, entendida como el crecimiento y extensión de las empresas transnacionales. “Las políticas que promueve el FMI en los países en desarrollo serían rechazadas por los países desarrollados”, afirmó Stiglitz. Por ejemplo, la privatización del seguro social no puede avanzar políticamente dentro de Estados Unidos, sin embargo, ésta es una exigencia para países como Argentina. También presentó el caso de la liberalización comercial: a los países del tercer mundo se les demanda que desaparezcan sus subsidios, mientras que en Estados Unidos, Alemania y Francia los subsidios para el sector agrario y el acero se mantienen o se incrementan. “El fundamentalismo del mercado se promueve en el tercer mundo, el mismo que jamás se intentaría en Estados Unidos y otros países desarrollados”, señaló, y agregó que esto es nada menos que una agenda política que se promueve” (Entrev. a Stiglitz 2002).

Las privatizaciones se han realizado, casi siempre, con la oposición de la sociedad civil, tanto en Chile como en Costa Rica y los demás países de la región. Quizás la única vez que un gobierno latinoamericano, el uruguayo, consultó a los ciudadanos, perdió el plebiscito: “En diciembre de 1992 un 72% de los votantes se pronunció en un plebiscito contra la ley que autorizó en 1991, la privatización de la telefónica ANTEL. Siete empresas extranjeras se habían interesado en la compra” (Rivas 2003).

El tema de las privatizaciones de empresas públicas tenía una importancia secundaria para los fundadores austríacos de la teoría neoliberal: Ludwig Mises y Friedrich Hayek, maestros de Milton Friedman (Mises 1927 y Hayek 1959). Para ellos, la liberalización de los mercados requería, principalmente, eliminar las fijaciones de precios; desregular el mercado laboral, y terminar el proteccionismo estatal de las industrias y exportaciones. Para Hayek era mucho más importante el debilitamiento del poder de los sindicatos que la privatización de las empresas públicas, es por eso que en su obra principal dedica un capítulo entero a este tema (1959). Este planteamiento corresponde a una situación histórica, en los países europeos el **Welfare State** no implicó un desarrollo significativo de empresas públicas. Sin embargo, en Milton Friedman el antiestatismo se exagera. En sus obras *Capitalismo y libertad* (1962) y *Libertad para elegir* (1980), trató de establecer una relación directamente proporcional entre la libertad económica y política, y el carácter privado de las empresas. Por ello, el tema de las privatizaciones se vuelve relevante. Por ejemplo, se muestra partidario de “la desnacionalización de las escuelas”. Propone un subsidio público a los apoderados para que lleven a sus niños a las escuelas públicas o privadas que estimen convenientes (1962: 92). También propone privatizar el sistema previsional, el correo y otros servicios.

Decía Hegel, refiriéndose a la Revolución Francesa, que ésta presenta el espectáculo a la vez terrible y fascinante de la aplicación directa, sin mediación, de conceptos teóricos a la realidad. Una situación, de algún modo análoga, se ha vivido en Chile en los últimos treinta años, con una diferencia esencial: no hemos sido sujetos, sino **objeto** de uno de los más audaces experimentos económicos y sociales del siglo XX, dirigido por una minoría cohesionada: el intento de refundación de nuestra sociedad, de acuerdo al modelo neoliberal de

sociedad, en la cual las privatizaciones han tenido un papel central. El caso chileno se ha convertido en un ejemplo para América Latina, y por ello resulta de interés analizar lo sucedido con las privatizaciones en este país, como un caso excepcional para contrastar las predicciones de la teoría neoliberal con la realidad.

“El neoliberalismo chileno –escribe un autor peruano-, fue un ensayo precursor en América Latina. Y cuando se inició no habían aún las condiciones para que las transnacionales se apropiaran totalmente de él. Las privatizaciones chilenas, por ejemplo, contribuyeron directamente a fortalecer a una burguesía nacional que ya tenía una historia de acumulación de capital y que resignó rápidamente la pérdida de posiciones en la industria por la apertura del mercado, ante la posibilidad de reforzarse en la banca, los servicios, la agricultura y las exportaciones. El negocio de comprar empresas públicas en países periféricos se hizo evidente con la experiencia chilena. Desde allí, los grandes capitales mundiales vuelven la mirada hacia nuestros países y se apoderan, con la ayuda del FMI, de todo el proceso” (Wiener 2002).

La historia de la llegada del neoliberalismo a Chile se remonta a la segunda mitad del siglo pasado. Alrededor de cien estudiantes de economía de la Universidad Católica de Chile, entre 1957 y 1970, hicieron sus postgrados en la Universidad de Chicago, mediante un convenio promovido por los empresarios chilenos. Este ha sido quizá el principal centro académico de producción y difusión del pensamiento neoliberal, y Milton Friedman fue uno de sus profesores. Estos economistas chilenos constituyeron los **Chicago's Boys**, los cuales durante la dictadura de Pinochet, dirigieron la política económica, y aplicaron un audaz programa de privatizaciones que convirtió a Chile en un laboratorio de experimentación económica.

En el mismo período, en 1975, Zbigniew Brzezinski –que presidió el Consejo de Seguridad Nacional en el gobierno de Carter–, y David Rockefeller, crearon la Comisión Trilateral, un organismo privado que reúne representantes de las más importantes transnacionales y científicos sociales conservadores europeos, estadounidenses y japoneses. Esta elaboró en 1977 el informe *Towards a renovated international system*, que contenía un nuevo diseño neocolonialista sobre las relaciones económicas internacionales. En éste el papel de las naciones en desarrollo consistiría en proporcionar materias primas abundantes y baratas al mercado mundial, y el de ser un mercado para los productos industriales de las economías desarrolladas. Asimismo, sostenía que el Estado de los países en desarrollo había dejado de ser un eficiente articulador entre la economía mundial y las economías nacionales. Dicho rol debían cumplirlo las empresas transnacionales, que representaban el dinamismo económico, y por ello debían dirigir la economía mundial (Hinkelammert 1977: 127 –158).

Influidos por estas teorías, los economistas neoliberales de Pinochet dirigieron un amplio programa de privatizaciones, durante los 17 años del régimen militar, que incluyó no sólo empresas productivas agrícolas e industriales, sino los servicios domiciliarios, la previsión, la salud y educación. En 1973, el Estado chileno poseía una gran cantidad de empresas. Las más importantes habían sido creadas por el Estado, desde los años cuarenta del siglo pasado, como parte de un proyecto de desarrollo industrial, y las menores las había adquirido entre 1964 y 1973, como consecuencia de las reformas económicas de los gobiernos de Frei y de la Unidad Popular. Estas últimas, incluyendo las agrícolas, fueron devueltas a sus antiguos dueños, sin que reintegraran lo ya cancelado por el Estado, lo que significó grandes pérdidas para éste.

La más onerosa de las privatizaciones ha sido, sin duda, la concesión de los yacimientos mineros, la mayor riqueza natural no renovable del país, cuyas ganancias e impuestos constituían uno de los principales ingresos del Estado. Se privatizaron a bajísimo precio y el 63 % de las reservas de cobre fue entregado a Exxon y otras empresas. El Estado se reservó sólo el 37 % de la producción de yacimientos antiguos, lo que aún constituye una importante fuente de ingresos. Durante más de 25 años dichas empresas no han pagado impuestos, declarando que trabajan a pérdidas, lo que ha sido aceptado por todos los gobiernos, incluidos los democráticos. “Actualmente, el gobierno chileno no cobra royalties, lo que es lo mismo que entregar el recurso gratuitamente. Por ejemplo, la minera Disputada de Las Condes, propiedad de la Exxon Corporation, en sus 15 años de producción nunca ha pagado impuestos al gobierno chileno”, señala en un informe para el gobierno chileno el experto Thodore Panayotou, de la Universidad de Harvard (1998). El senador Jorge Lavandero ha denunciado que sólo 3 de las 47 empresas que explotan la gran minería en Chile pagan tributos (Gutiérrez 2003). Sin embargo, sólo las ganancias de Exxon en estos años han excedido los tres mil millones de dólares. Otro caso paradigmático es el de la Empresa Minera El Indio de la Barrick Gold. Durante 16 años declaró pérdidas, y ahora que se agotó la veta de oro, la mina cerró «sin haber pagado jamás ningún tributo

que favoreciera a nuestro país», dice Lavandero (Ibid).

La sobreexplotación del cobre ha mantenido muy bajo el precio del metal, con pérdidas enormes para el Estado chileno. Las empresas privadas han aumentado la producción desde 200 mil toneladas en 1985 a 2,9 millones de toneladas en el 2002, lo que implica un aumento de 1.350 %, mientras que Codelco pasó de un 1 millón a 1,51 millón de toneladas, con un aumento de 51% en el mismo período (Jimeno y Mackensie 2003: 26). “En 1995, el precio fue de 133,2 centavos de dólar la libra. En el período 1995-1999 el consumo mundial de cobre se incrementó en 13%, en tanto la producción chilena se incrementó en un 76%. El precio promedio anual en los 45 años previos a 1995, fue cercano a 140 centavos de dólar. El promedio de los últimos cuatro años - en dólares de 1995- es cercano a 68 centavos de dólar la libra. Son los precios más bajos en un siglo, con la sola excepción del año 1932, en que el precio fue de 66 centavos, debido a la Gran Depresión Mundial de los años treinta (del siglo pasado). Las pérdidas para Chile desde 1995 al año 2000, las estimamos en **16.000 mil millones de dólares**. Anualmente son 3.200 millones de dólares, cifra que equivale al 4 % del PIB. Así es reconocido en declaraciones y publicaciones del Banco Central” (Caputo y Condeza 2002).

Los esfuerzos de algunos sectores políticos, desde 1998, para que el Estado cobre **royalties** a las compañías mineras extranjeras, han sido rechazados por los gobiernos de la Concertación, que gobiernan el país desde 1990. Recientemente, el Ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre, ex funcionario del FMI, el Presidente Lagos, y el Consejo Minero, que reúne los representantes de las principales empresas mineras, volvieron a rechazar tal propuesta aduciendo que “produciría la ruina del sector” y perjudicaría los nuevos proyectos de inversión extranjera. Recientemente, el Ministro Eyzaguirre, frente a la presión de algunos partidos de gobierno y de la opinión pública se comprometió a hacer un estudio “en el sentido que, probablemente, hay rentas extraordinarias derivadas de la extracción de recursos no renovables que no han sido todavía debidamente captadas en la legislación” (Eyzaguirre cit. por Jimeno y Mackensie 2003: 26). Lavandero denuncia: «Los organismos de gobierno están infiltrados por funcionarios que representan los intereses de las grandes empresas del cobre, para que se perpetúe un sistema donde se busca fundamentalmente no arrojar utilidades en Chile para demostrar sólo pérdidas, y así no pagar durante años los impuestos que establece la ley» (cit. por Gutiérrez 2003).

La privatización de las empresas de servicios de transporte y domiciliarios (telefónicos, de electricidad, agua potable y gas) ha sido muy negativa para los usuarios. En los setenta, se cerró la Empresa de Transportes del Estado de buses urbanos para favorecer a los empresarios privados de la locomoción colectiva y, asimismo, el Estado renunció a establecer una regulación mínima que otorgara un mínimo de calidad a este servicio. Los esfuerzos de mejorar dicho servicio de los gobiernos democráticos han tenido escaso resultado. La consecuencia de esta situación es que la locomoción pública es cara, insegura, lenta, y muy contaminante atmosférica y acústicamente.

La Compañía Telefónica de Chile fue vendida a bajo precio a la Telefónica de España. En estos años ha aumentado notablemente la cantidad de líneas domiciliarias fijas, pero dicha expansión se ha hecho subiendo las tarifas urbanas a precios mayores que en Estados Unidos, puesto que en dicho país se cobra un valor fijo por las llamadas urbanas, en tanto que en Chile se cobra un costo fijo por la conexión telefónica y además se debe cancelar cada llamada. Asimismo, se han difundido ampliamente los teléfonos móviles, pero el valor de una llamada a dichos teléfonos o desde ellos, dentro del país, es más caro que telefonar a Europa. El precio por minuto es de 18,96 centavos de dólar, sólo un poco menor que el promedio de la Comunidad Europea que llega a 20 centavos, donde los ingresos per cápita, aproximadamente, cuadruplican los de Chile (*La Tercera*, 2003: 28). La atención al público que ofrece esta compañía es tan deficiente y abusiva en los cobros, que es una de las peor evaluadas por los usuarios.

La privatización de las empresas productoras y distribuidoras de electricidad también implicó un notable aumento de tarifas, las que son actualmente similares a las que se cobran en Alemania, con el agravante que la empresa no garantiza el nivel normal de abastecimiento en tiempos de sequía cuando disminuye la producción de electricidad provenientes de plantas hidroeléctricas. La empresa se niega a crear plantas de otro tipo, porque sus costos de producción son mayores que las hidroeléctricas, y el Estado no puede obligarlas a hacerlo para asegurar el consumo normal. En los últimos años se vendió la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (Emos), que proporciona el agua potable de Santiago, aduciendo que el Estado no podía financiar el crecimiento de la empresa. Las tarifas se acrecentaron notablemente, mucho más

que la tasa de inflación, y se ha anunciado que volverán a subir para financiar las nuevas plantas de purificación.

En los ochenta, algunas grandes empresas productivas que conservaba el Estado, tales como la Industria Azucarera Nacional Sociedad Anónima (Iansa), y la Compañía de Aceros del Pacífico (Cap), fueron vendidas bajo el precio comercial. Se calcula que las pérdidas excedieron los 1.900 millones de dólares (Análisis 1991). Gran parte de sus acciones fueron compradas por funcionarios del régimen militar con préstamos excepcionales del Banco del Estado. De este modo se enriquecieron muchos ex ministros y altos funcionarios del régimen militar (Monckeberg 2001).

El régimen pinochetista privatizó la construcción de viviendas sociales. Anteriormente, el propio Estado las construía y las vendía en cuotas a largo plazo. Dichas viviendas cumplían estándares mínimos de calidad y durabilidad. Actualmente, el papel del Estado se reduce a otorgar un pequeño subsidio y a seleccionar empresas constructoras privadas que construyen dichas viviendas. Con frecuencia, se aprueba el emplazamiento de poblaciones sociales en terrenos no aptos por riesgos naturales, por ejemplo, porque se inundan con las lluvias o pueden sufrir aluviones. En 1993, un aluvión en Quebrada de Macul en Santiago, arrasó una de esas poblaciones causando muertos y completa destrucción. Existen normas que obligan al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y a las municipalidades a velar por la calidad y durabilidad de las viviendas, sin embargo, por corrupción o negligencia, no han hecho cumplir dicha reglamentación, y cientos de familias han sido estafadas, pues sus casas se llueven o presentan numerosas defectos de construcción.

El sistema previsional se privatizó completamente en los ochenta. El régimen militar dictó una ley que obliga a todos los asalariados a inscribirse en alguna de las Asociaciones privadas de Fondos Previsionales (AFP), las cuales reciben 12 % de la remuneración mensual. Estas empresas cobran altísimos porcentajes como gastos de administración que exceden en mucho al porcentaje de crecimiento de los fondos que consiguen en el mercado. Las pensiones que otorgan son muy bajas, alrededor del 25 % de la remuneración, y hasta ahora en la mitad de los casos no alcanza al mínimo legal de 120 dólares, y el Estado debe subsidiarlas para suplir la ineficiencia social de dichas empresas.

En síntesis, los efectos negativos de las privatizaciones en Chile exceden en mucho sus consecuencias positivas, y refutan la teoría neoliberal que ve en ellas una fuente de eficiencia económica y bienestar para todos. Han significado enormes pérdidas al Estado, patrimonio de todos los chilenos; han sustituido monopolios públicos por monopolios u oligopolios privados poderosos sobre los cuales el Estado y los consumidores no tienen ninguna influencia; han aumentado indebidamente los precios de los servicios y han constituido una fuente de enriquecimiento indebido para los compradores de las empresas públicas, y los funcionarios implicados en su venta.

Las privatizaciones han sido en Chile un instrumento fundamental del cambio de poder desde el golpe de Estado de 1973; y desde 1990, han sido una de las principales bases de una democracia neoliberal. En ella se ha establecido la primacía del mercado y de los sectores sociales y políticos que lo representan, y se han debilitado tanto el Estado y la política, como la sociedad civil. Es decir, en Chile se ha producido una privatización del poder económico, político, educacional y comunicacional en una pequeña elite de poder empresarial, política y militar, asociada a las trasnacionales que, crecientemente, controlan la economía nacional. Estas son las verdaderas razones por las cuales se presenta a Chile como un modelo de modernización para América Latina.

Bibliografía

Rev. Análisis (1991), "Así arruinaron la Corfo", reproducido en *La Firme* N° 293, 25 de marzo del 2003, Santiago de Chile.

Caputo, Orlando y Edgardo Condeza (2002), "Desafío para el Ministro de Minería: revertir la desnacionalización del cobre", febrero del 2002, en "www.granvalparaiso.cl"

Friedman, Milton (1962), *Capitalism and Liberty*, University of Chicago Press, Chicago. (Capitalismo y libertad, Ed. Rialp, Madrid, 1966).

Idem (1979), *Free to Choose*, Hartcourt Brace Jovanovich Inc., New York. (*Libertad para elegir*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1980).

Gray, John (2003), "El fin de la historia toca a su fin" en "<http://www.prometeolibros.com>"

Raúl Gutiérrez (2003), "Mineras extranjeras propinan brutal golpe a Chile", en "www.granvalparaiso.cl"

Hayek, Friedrich (1959), *The Constitutions of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago.

Hinkelammert, Franz (1977), *Las armas ideológicas de la muerte*, Ed. Sígueme, Salamanca, 1978.

Diario La Tercera (2003), "Telefónicas móviles: cargos de acceso son bajos comparados internacionalmente", 20 de junio, Santiago.

Lucas, Kintto (2002), "Tribunal moral contra privatizaciones" <http://www.rebellion.org/economia/tribunal250901.htm>

Jimeno Pamela y Paula Mackensie (2003), "Gobierno da giro y se abre a presentar proyecto para impulsar royalty minero" en *La Tercera*, 20 de junio, Santiago.

Mises, Ludwig von (1927), *Liberalismo*, Ed. Planeta-Agostini, 1994.

Monckeberg, María Olivia (2001), *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*, Eds. B, Santiago de Chile.

Panayotou, Theodore (1998), *Eficiente valoración de los recursos mineros y captación de su renta en Chile* (cit. por *Revista Siete + siete* N° 64, 30 de mayo del 2003, Santiago).

Rivas, José Eudiviges (2003), "Las privatizaciones en Latinoamérica" en "<http://www.nadir.org/nadir/initiativ/agp/free/imf/privatizaciones.htm>"

Stiglitz, Joseph (2002) "Las políticas que imponen a países en desarrollo jamás las aceptaría el primer mundo", 17 de mayo, *La Jornada*, México D.F. Reproducido en "www.rebellion.org/economia/"

Wiener, Raúl (2002), "Privatizaciones en Perú y Chile", 24 de octubre, "www.rebellion.org/economia/"

Notas

* Este artículo es una versión ampliada y revisada de "La experiencia chilena de las privatizaciones" publicada en alemán en *Zeitschrift TU INTERNATIONAL* N° 56/57, de agosto del 2003 de la Universidad Técnica de Berlín.

** Doctorando en filosofía de la Universidad de París 8. Profesor de la Universidad de Chile y editor de *Polis* de la Universidad Bolivariana. Ha publicado diversos estudios sobre teoría neoliberal en Europa y América Latina.