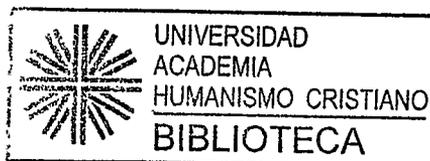


**UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS**



**“LA PERCEPCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS
DE LA REGION METROPOLITANA SOBRE
LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN CHILE”**

Tesis para optar al título de:

“INGENIERO DE EJECUCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA”

Nombre Profesor Guía: Sr. Claudio Pérez Díaz.

Nombre Alumnos : Alejandra Parada Rachel
Gessica Arcaya Castro
Marcos Allende Bravo

Santiago.
2003

INDICE

INDICE

PORTADA.....	01
INDICE.....	05
DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTO.....	12
INTRODUCCIÓN.....	19

CAPÍTULO 1: “EL ESTADO”

<i>1.1.- Como Surge El Estado.....</i>	<i>26</i>
<i>1.2.- El Estado Nación.....</i>	<i>41</i>
<i>1.3.- Objetivos Del Estado.....</i>	<i>45</i>
<i>1.4.- Estado, Democracia y Participación.....</i>	<i>47</i>
<i>1.5.- Desarrollo Histórico Chileno.....</i>	<i>50</i>
<i> 1.5.a.- Empoderamiento Del Estado.....</i>	<i>50</i>
<i> 1.5.b.- Hacia Un Estado Subsidiario.....</i>	<i>58</i>

CAPÍTULO 2: “LAS PRIVATIZACIONES”

<i>2.1.- Su Fundamentación.....</i>	70
<i>2.2.- Objetivos De Las Privatizaciones.....</i>	77
<i>2.3.- Visiones Frente Al Proceso De Privatización de Empresas Públicas En Chile.....</i>	78
<i>2.3.a.- Visión Cuestionadora Al Proceso Privatizador.....</i>	79
<i>2.3.b.- Visión A Favor Del Proceso Privatizador.....</i>	83

CAPITULO 3: “EL DESARROLLO HISTÓRICO DE LAS PRIVATIZACIONES”

<i>3.1. Las Privatizaciones En El Contexto Mundial.....</i>	101
<i>3.2. El Proceso Privatizador En América Latina.....</i>	108
<i>3.3. El Caso Chileno.....</i>	116
<i>3.3.a.- La Evolución Histórica De Las Privatizaciones Realizadas En Chile.....</i>	123
<i>3.4.- Resultados Del Proceso De Privatización.....</i>	142
<i>3.4.a.- La Liberalización Económica</i>	146
<i>3.4.b.- La Flexibilización Del Mercado De Trabajo.....</i>	149
<i>3.4.c.- La Apertura Externa.....</i>	151
<i>3.4.d.- Aumento Y Diversificación De Las Exportaciones.....</i>	152
<i>3.4.e.- Reactivación Industrial Y Modernización Tecnológica.....</i>	154
<i>3.4.f.- Mejoría De La Imagen Externa Y Aumento De La Inversión Extranjera.....</i>	156

CAPITULO 4 : “DEFINICIÓN DEL OBJETIVO DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA”

4.1.- Objeto De Estudio.....	165
4.1.a.- Presentación Del Problema.....	165
4.1.b.- Objetivos De Estudio.....	166
4.1.c.- Hipótesis.....	166
4.1.d.- Variables.....	167
4.1.d.a.- Nivel de información de la población sobre el tema.....	167
4.1.d.b.- Nivel de satisfacción del servicio entregado por las empresas privatizadas.....	167
4.1.d.c.- Participación en la decisión de privatizar las empresas públicas.....	167
4.1.d.d.- Nivel de compromiso de la población en la aplicación de estas políticas.....	168
4.2.- Metodología De La Investigación.....	168
4.3.- Unidades De Análisis.....	170
4.3.a.- Población (Universo).....	170
4.3.b.- Muestra.....	170

CAPITULO 5: “RESULTADOS E INTERPRETACIÓN DE LAS ENCUESTAS”

<i>5.1.- Análisis Por Preguntas.....</i>	176
<i>5.2.- Análisis Por Variables O Factor De Análisis.....</i>	188
<i>5.2.a.- Nivel De Información De La Población Sobre El Tema.....</i>	188
<i>5.2.b.- Nivel De Satisfacción.....</i>	191
<i>5.2.c.- Participación En La Decisión De Privatizar Las Empresas Públicas.....</i>	194
<i>5.2.d.- Nivel De Compromiso De La Población En La Aplicación De Estas Políticas.....</i>	196

CAPITULO 6: “CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS”

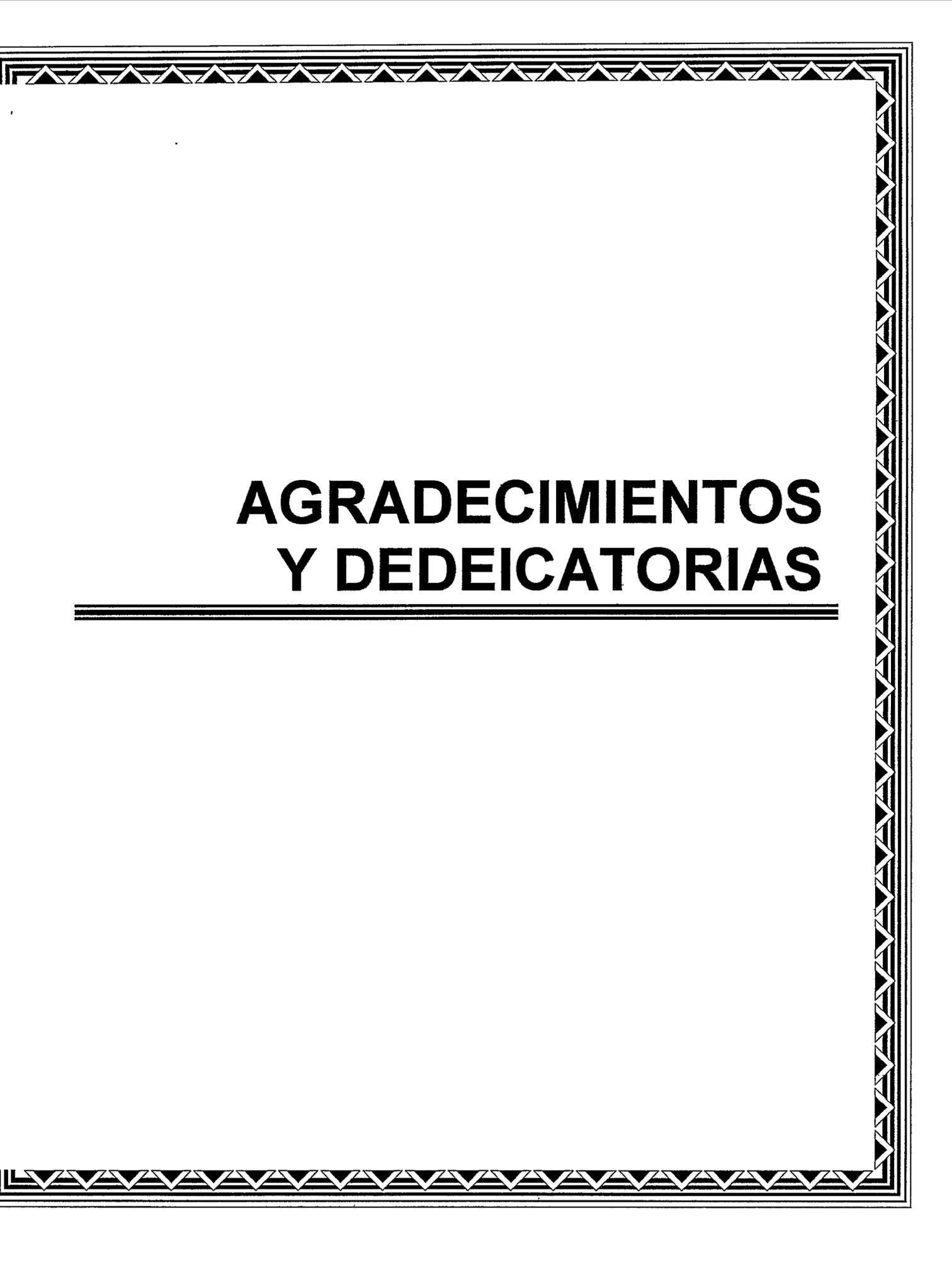
<i>6.1.- Conclusiones.....</i>	200
<i>6.2.-Sugerencias.....</i>	207

CONCEPTUALIZACIÓN Y TÉRMINOS

BIBLIOGRAFÍA.....	217
--------------------------	-----

A N E X O S

<i>Formato Encuesta.....</i>	226
<i>Plan Marshall.....</i>	227
<i>Plan Baker.....</i>	230
<i>Gráficos.....</i>	237



AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

AGRADECIMIENTOS

Quando por fin se llega a la fase culmine en esta etapa academica en la vida de cada uno de nosotros, no queda sino agradecer a todos ellos que han sido partícipes conjuntamente con nosotros en este logro tan importante y del cual nos sentimos muy orgullosos.

Queremos agradecer por tanto, al Sr. Claudio Pérez Díaz, nuestro profesor guía, quien a base de mucha exigencia nos condujo a la realización de un trabajo arduo, de esfuerzo y de la mayor prolijidad que se pudo lograr y nos hizo ver que lo importante no era la nota sino saber realizar un trabajo bien hecho, por lo anterior ¡muchas gracias!

Queremos agradecer también a nuestras familias que nos han apoyado durante todo este tiempo y han tenido que soportar y comprender nuestras constantes ausencias.

Queremos agradecer también a todos aquellos que de una u otra forma, directa o indirectamente colaboraron con nosotros. A todos ellos muchas gracias.

Alejandra Parada Rachel

Gessica Arcaya Castro

Marcos Allende Bravo

Primero que nada, quiero dar gracias a Dios, por no dejarme abatir ni desanimarme por los inconvenientes que se me han presentado y por darle paz a mi alma cuando pensé que las situaciones me superaban. Por lo tanto quiero dedicar todo este trabajo con todo mi amor y cariño a mi pequeño hijo Bastian, a quien muchas veces sin que él comprenda he tenido que dejar de lado por mi trabajo y estudios. Quiero dedicar también este trabajo a mi padre, ya que sin su apoyo, probablemente no hubiese llegado hasta donde estoy y por último, quiero dedicar este trabajo también a mi esposo Mauricio Figueroa.

Alejandra Parada Rachel

Dedico esta Tesis a mi familia que me ha apoyado en todos estos años y a Dios porque me ha dado fuerza para poder estudiar y concluir esta Carrera, y en especial a mi hijo Nicolás y a mi Tatita que los quiero mucho.

Carinosamente

Géssica Arcaya Castro

Dedico esta Tesis a mis padres, a mis hermanos, a Catita y Eduardo

La culminación de esta etapa de mi vida académica, es el fin de un sueño truncado por las circunstancias.

En mis recuerdos tengo muy presente a muchos compañeros y amigos que no pudieron sonar, me refiero a mis amigos de la antigua Universidad Técnica del Estado, y la Facultad de Ingeniería Mecánica, guía de mis primeros pelearos en la formación superior.

Como no recordar al gestor de la Universidad de Academia de Humanismo Cristiano, me refiero al Cardenal Raúl Silva Henríquez, su legado ha pasado a la historia de los que lucharon por una sociedad más justa al servicio de las personas, quienes lo conocimos estaremos eternamente agradecidos por habernos brindado su generosa amistad.

Se cierra un capítulo, arraigado por muchos años, el sacrificio no ha sido en vano, agradezco los sabios consejos de Rosa Ortega, a mis colegas del Servicio de Registro Civil no ha todos por cierto pero si a Patricia, Mireya, Angélica y Doris, Mondaca por su asesoría profesional incondicional, finalmente agradecer especialmente a Jessica Arcaya y Alejandra Parada, guardo para ellas un especial recuerdo.

Marcos Allende Bravo

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas un tema de controversia y opiniones encontradas tanto a nivel mundial como local, son las privatizaciones. Grandes y connotadas organizaciones apoyan esta iniciativa otras en cambio la consideran una medida nefasta. Lo cierto es que a favor o en contra estas se han llevado a cabo en distintos países, desde Europa donde se gestaron los primeros indicios, siguiendo hasta América Latina y desde luego a nuestro país. En Chile este proceso se ha manifestado en distintos gobiernos y con distintas tendencias políticas.

Han existido contradicciones entre los fundamentos que han tenido los gobiernos en general, para llevar a cabo la privatización, tales como: Mejorar la eficiencia de las empresas, mejorar la calidad de vida de la población en general, distribuyendo de mejor forma los ingresos. Por esta razón nos atrajo mucho la idea de contrastar lo anterior con la posición que tienen los funcionarios públicos al respecto.

El tema que nos interesa estudiar es el de ***La Percepción de los Funcionarios Públicos de la Región Metropolitana, sobre el proceso de privatizaciones llevado a cabo en nuestro país.*** Para ello se detalla

cómo se gestaron los primeros indicios, cuáles son sus fundamentos, cuáles han sido su impacto y el grado de participación de la población en dicho proceso. Para entregar una visión más clara del tema en el presente estudio se despliegan seis capítulos que permitirán facilitar la explicación del tema en cuestión.

En el capítulo primero, se hace un análisis respecto del Estado, explicando por una parte cómo surge, su importancia, sus objetivos. Además se relaciona el Estado con el tema de estudio (las privatizaciones) y se presta una visión en pro y otra en contra de la disminución del Estado.

En el capítulo segundo, se analizan las privatizaciones, cómo surgen, su justificación y objetivos. El Marco Conceptual, por una parte, expone los objetivos que pretendieron alcanzar los gobiernos en su momento, mediante la venta de empresas del Estado, para finalmente exponer visiones a favor y en contra de estos procesos privatizadores.

En el capítulo tercero, se señala cómo se inició este proceso privatizador, comenzando con el proceso a nivel mundial y como llegaron a afectar esto a América Latina, para posteriormente pasar a lo que han sido las privatizaciones en nuestro país, en qué contexto se ha dado, su importancia y los resultados obtenidos.

En el capítulo cuarto, se presenta el objetivo del estudio y la metodología, comenzando por el primer punto que es la presentación del objetivo de estudio y la presentación del problema, la hipótesis y sus variables. Para continuar con el segundo punto que corresponde a la metodología de investigación donde el método de recolección de información primaria se realizará en base a encuestas. Y por último un tercer punto referido a la determinación de las unidades de análisis (tanto población y muestra).

En el capítulo quinto, se presenta la tabulación análisis e interpretación de resultados, ello por preguntas como por variables, a fin de entregar la visión de los funcionarios públicos encuestados con respecto al proceso privatizador realizado en Chile, y a partir de dicha información, construir las conclusiones de la presente investigación.

Finalmente se presentan las conclusiones y sugerencias, se realizan las conclusiones obtenidas posterior a la investigación, realización de encuestas e interpretación de resultados de las mismas, opiniones y por ende las sugerencias del caso. Esta se realizara por variable, de acuerdo a las preguntas de las encuestas realizadas para posteriormente presentar las sugerencias que se proponen.

Creemos que este es un tema bastante importante, puesto que expresa el pilar fundamental de la democracia que debiera descansar en la participación de la ciudadanía en decisiones de gobierno, como es en este caso, las privatizaciones de empresas públicas.

CAPITULO 1

“El Estado”

CAPITULO 1 : “EL ESTADO”

En el presente capítulo se desarrolla un análisis respecto del Estado, explicando por una parte cómo surge, su importancia, sus objetivos. Además relacionaremos el Estado con nuestro tema de estudio que son las privatizaciones y realizaremos una visión en pro y otra en contra de la disminución del mismo.

1.1. COMO SURGE EL ESTADO

El ser humano existe siempre en relación con otros seres humanos, ello lo convierte en un ser social. “El hombre no existe, sino que coexiste; no vive, sino que covive”, debido a “esta exigencia de su necesitar de los otros”; Sin embargo, del mismo modo existe un impulso egocéntrico que le mueve a hacer de los otros simple medios. Aquí, en esta voluntad de fraude, contar para los otros sin que éstos cuenten para él, está el germen de su impulso antisocial. La esencia de este hecho está en la convivencia vital de que lo social es ayuda necesaria y, al mismo tiempo, límite y barrera”¹. Por lo tanto

¹ Fernández Torcuato, “La Justificación Del Estado”, Ed. Instituto De Estudios Políticos. Madrid, 1949, p86.

no puede vivir en forma social sin formar una organización política. Según Aristóteles, y de acuerdo con lo anterior, el primer expositor de la politicidad natural del hombre “El hombre es un animal político (*zoon politikon*)².”

El planteamiento aristotélico ha contado en todas las épocas con entusiastas seguidores (Polibio, San Agustín, Santo Tomás, los organicistas). En el presente, los estudiosos de la política – al margen de las conclusiones de los antropólogos- admiten que el hombre no solo es sociable, sino político; que la convivencia en que sustenta su sociabilidad tiene que ser, necesariamente, política. “Porque si los hombres conviven, si los hombres está juntos, necesitan una ordenación, una dirección, un gobierno. Y con esta necesidad aparece el principio político que informa la vida societaria. La convivencia social se *politiza*, porque de otra manera se disolvería, sería caos, anarquía, desorden; simplificando la noción diríamos, para hacer plenamente comprensible la idea, que la convivencia social no puede prescindir de una jefatura, de una dirección, de un rectorado. Con ello aparece ya la politicidad; al erigir un mando, un gobierno, la convivencia social se torna política; en cuanto a ese mando y ese gobierno tienen a su

² Es frecuente encontrar en las traducciones de la “politica” la locución “animal social” en lugar de “animal político”

cargo la regencia de los hombres y procuran algún yunque, es común a la misma totalidad- fin público”.³

Antiguamente existieron importantes civilizaciones que se organizaban políticamente. En el Antiguo oriente existieron formas políticas de gran envergadura (Imperios Chinos, Indios, Persa, Egipto antiguo, Israelí, etc.), pero sus instituciones poco o nada se vinculan con las que actualmente conocemos. La cultura occidental de hoy proviene de Grecia, Roma y el Cristianismo.

El primer antecedente de las sociedades políticas del presente debemos buscarlo en la “*polis griega*”, particularmente en la ateniense del Siglo V a. de c. La Polis no era solo una ciudad – una parte incorporada a una unidad más grande y superior -, sino al mismo tiempo una unidad política soberana, la polis era para el hombre y el hombre para la polis, es decir el hombre era ciudadano por lo tanto civilizado, tenían una naturaleza militar, y desenvolvimiento económico y eran el centro de educación ciudadana. Pero tampoco coincide con la forma política que hoy denominamos Estado, por cuanto a diferencia de este, la polis también es una unidad religiosa.

Aunque para algunos autores entre la polis y el Estado moderno existen diferencias más bien cuantitativas que cualitativas.

³ Birdart Campos, Jorge, “Derecho Político”, Ed. Aguilar, Buenos Aires, 1967, p. 194

La forma política romana no ofrece, en un comienzo, diferencias muy marcadas respecto a la griega. La **civita** no es fundamentalmente distinta a la **polis**. En efecto, la civita romana también es en sus orígenes una asociación religiosa, también en la civita es la cosa común del ciudadano; es la **Res Pública**. En tercer lugar, igualmente la idea de ciudadanía está caracterizada por la necesidad de que el individuo tenga participación activa en el gobierno de las civitas, es el "ius suragis" y el "ius honoris".

Un factor diferenciador entre la civita romana y la polis griega, es que un solo órgano dentro de la civita debe tener la autoridad, lo que ellos llamaba "Imperium o Maistas", y este solo órgano es el príncipe. El príncipe toma las riendas de la civita y se justifica su poder por la *Lex Regia*, en virtud de la cual todos los poderes del pueblo han sido transmitidos al príncipe.

Es la primera vez que en el mundo occidental la autoridad política se encuentra concentrada en manos de una persona. Posteriormente toda concentración de poder, toda centralización política que se realice, ha de efectuarse sobre los moldes romanos. Se encuentra aquí la base de la centralización que es la fundamentación del Estado Contemporáneo⁴.

⁴ En este punto hemos seguido a Georg. Jellinek, "Teoría General del Estado". Ed. Albatros, Buenos Aires 1954, pp 234 y ss. Además: Antonio Carro Martínez, "Derecho Político" Ed. Universidad de Madrid, 1959, pp 47 y ss.

Otra diferencia, de no menor importancia, entre las formas Políticas que comparamos, reside en la clara distinción que se hace en las civitas entre derecho público y derecho privado⁵.

Cierto es que en Roma se pasa por diversos sistemas: del “Régimen Mixto”, establecido en la época de la República – cuyo equilibrio y estabilidad son admirados hasta nuestros días-, pasará más tarde a una forma política que desbordó el ámbito territorial de la *civita* originaria: el Imperio⁶.

Las formas política similares a Roma, desaparecen en la Edad Media. Los intentos de reconstrucción –uno de Carlomagno y otro de los normandos- solo tienen carácter de episódico. El concepto de unidad política con base territorial permanece generalmente ausente durante este largo período histórico. El concepto de Poder Político centralizado es reemplazado el de las poliarquías feudales.

Originariamente el nomadismo de los pueblos germánicos motiva que el único vínculo propiamente político existente fuera el vínculo personal: la Fidelidad. Las leyes no eran territoriales, sino estrictamente personales. Cuando se hacen sedentarios los pueblos germanos crean un vínculo intenso

⁵ Al lado del derecho público, al lado de la participación activa del ciudadano en las tareas de gobierno, existe una esfera privada en la que los individuos son soberanos.

⁶ El imperium es una de las ideas políticas más esenciales en Roma. Es la autoridad soberana de un Estado. Desaparecida la monarquía, el imperium queda, y para entonces a manos de la asamblea popular, aunque es ejercido predominantemente por el senado.

con el territorio sobre el cual se han asentado, pero el régimen político que en esta segunda fase adoptan es extraordinariamente descentralizado.

En la organización política germana no hay un poder centralizado, sino un poder dividido en muchas esferas: Imperio, Papado, Señores Feudales, Corporaciones, Ciudades⁷.

De acuerdo a Antonio Carró Martínez⁸, el dualismo preponderante se da entre el poder temporal y el poder espiritual. Este último, organizado con las clásicas técnicas romanas, ofrecía una técnica organizativa muy superior a la que ofrecían los pueblos germanos. Por ello le resulta fácil al papado mantener una preeminencia sobre las endebles organizaciones políticas de los germanos; es así como la "Civitas Dei" se impuso sobre la civitas diabólica a través de un proceso histórico de sobra conocido.

En la baja Edad Media se aprecia como, poco a poco, el poder temporal se va independizando y va abriéndose camino hacia el Estado del Renacimiento.

Después de la República esta facultad pasa en parte al emperador y tiende a través de los tiempos a identificarse con él.

⁷ André Hauriou, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Ed. Ariel, Barcelona, 1971, p51

⁸ Verdugo, Mario, García, Ana María. Manual de Derecho Político Tomo I, p.66, Editorial Jurídica de Chile, Año 1988.

Otra característica de este período en la que coinciden los historiadores atañe a la escasa o nula participación del pueblo en la vida política. “Esto no solo puede decirse de los territorios alemanes en los que aún no ha llegado a adquirir vida la idea del Estado y sólo existen restos ruinosos de la subordinación del individuo al imperio, sino incluso allí donde los estamentos se sienten nación política, lo cual implica precisamente la exclusión de la mayor parte de los gobernados de vida política.

No obstante las notables diferencias cualitativas que se pueden observar entre la forma política de la Edad Media y el Estado moderno, se reconocen ciertos aportes del feudalismo:

- a. El desarrollo de un poderoso individualismo de naturaleza aristocrática que, generalizado, aparecerá más tarde como una de las raíces de la libertad.
- b. El desarrollo de los lazos de hombre a hombre y la idea de que la sociedad reposa, en gran parte, sobre el intercambio de servicios.
- c. La exaltación – con caballería – de los sentimientos de honor y de la fidelidad, que se traspondrán a continuación en lealtad al príncipe y, más tarde aún, en el civismo moderno.

- d. Por último, la perspectiva de igualdad entre los hombres, necesaria para equilibrar el sentimiento de la jerarquía social, se encuentra en la Edad Media, Época de la Fe ardiente, en la igualdad ante Dios.

Entre los estudiosos de la Teoría del Estado prevalece en la actualidad la opinión de que sólo a partir del Renacimiento, se comienza a estructurar la forma de organización política que habría de denominarse Estado. Fue precisamente en una de las Repúblicas italianas del Renacimiento, Florencia, dónde vivió Nicolás Maquiavelo, cuyo libro más divulgado introduce el vocablo “Lo Statu” para la designación de Status Político.

En efecto Maquiavelo comienza “El Príncipe”: “Todos los Estados, todas las dominaciones que tuvieron y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados”, con lo que da la genérica designación técnica de Estado a toda relevante y permanente organización de poder político⁹.

“Durante el curso de los siglos XVI y XVII la nueva acepción que se le da a la palabra “Stato”, y que designa justamente una nueva estructura concreta histórica, es receptada en las lenguas española, francesa, alemana e inglesa. Estado es en español, Etat es en francés, Staat es en alemán,

⁹ Maquiavelo, “El Príncipe”, en “obras”, Ed Vergara, Barcelona 1961, p.95.

State en inglés, muestran que la concepción de un poder político monístico, su activa realización y la nominación correspondiente se expandió dominante por toda Europa¹⁰.

El concepto de Estado que formula el tratadista francés André Hauriou¹¹. "El Estado, dice, es una agrupación humana fijada en un territorio determinado y en la que existe una orden social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poderes de coerción.

Esta definición, es de carácter descriptivo, comprende los tres elementos que usualmente se atribuyen al Estado moderno: el grupo humano, el territorio y el poder.

Tradicionalmente se considera que el Estado tiene tres elementos: el grupo humano, el territorio y el poder. Algunos autores citan otros elementos: el fin del Estado; su justificación. Hay quienes incluso consideran entre sus elementos constitutivos al gobierno y la organización jurídica.

¹⁰ Arturo Sampay, "La Crisis del Derecho Liberal-Burgués", Ed. Losada Buenos Aires, p.148

¹¹ Haouriu, André, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Ed. Ariel Barcelona, 1971, p. 114.

Para otros autores, resulta impropio utilizar el vocablo elementos, por cuanto ello implicaría concebir al estado exclusivamente como una realidad corpórea. Es así como Kelsen comprende esta materia dentro del estudio de la validez del orden jurídico, que tiene vigencia como orden normativo positivo para un pueblo y un territorio determinado. Burdeau prefiere hablar de las condiciones para la unidad estatal¹².

En todo caso cabe hacer presente que todos los autores coinciden en esta distinción en elementos o condiciones implica una abstracción que sólo se justifica con propósito didáctico. El Estado no debe ser considerado en ningún caso como simple adición aritmética de una pluralidad de componentes. El Estado constituye una unidad, un status que engloba dirigentes y dirigidos y surge de la conexión en interacción mutua entre ellos.

Representa igualmente un error confundir al Estado con uno solo de sus elementos o en subrayar la primacía absoluta de cualquiera de los mismos, sea el pueblo, el territorio, el poder o el fin.

Un Estado supone un grupo humano, pueblo o nación, que hacen historia, que luchan por sobrevivir, por mejorar sus condiciones de existencia y que cooperan en la realización de los valores humanos a los que hacen

¹² García, Ana María. Verdugo, Mario. Manual de Derecho Político, Editorial Jurídica de

revivir en los momentos más cruentos de las grandes crisis. Es así que el pueblo queda considerado como elemento esencial en la definición del Estado.

“Por Pueblo”, se entiende por tal la multitud de personas que componen un Estado. El Estado, como toda otra forma de sociedad, necesita ante todo un cierto número de individuos. Aunque podemos decir que es necesario un número de hombres suficientemente grande como para permitir a la multitud una organización completa y una vida autónoma, independiente de los poderes externos¹³.

Es habitual que las palabras pueblo y población se usen como sinónimos; sin embargo, tal costumbre es una confusión terminológica. Mario Justo López intenta superar el equívoco en los siguientes términos: “Desde el punto de vista jurídico la distinción entre población y pueblo puede ser hecha con mayor precisión, aunque no siempre ocurre así, en principio, la distinción radica en la diferencia de status jurídico entre los integrantes de uno y otro grupo. Así, la población es un conjunto de personas, cada uno de cuyos integrantes es titular de derechos y obligaciones civiles. En cambio en pueblo es un conjunto de ciudadanos, cada uno de cuyos integrantes es titular no sólo de derechos y obligaciones civiles, sino también de derechos y

Chile, página 98.

¹³ Del Vecchio, Giorgio, “Filosofía del Derecho”, Ed. Bosch, Barcelona, 1942, p 386

obligaciones políticas. En este sentido el pueblo es también solo una parte de la población y designa al conjunto de seres humanos que tienen un determinado status jurídico. Sin embargo, aún con este criterio, que permite diferenciar con precisión población y pueblo, este último vocablo suele ser utilizado con un sentido más o menos amplio, según comprenda "a todos los ciudadanos" o solamente a los ciudadanos con derecho a voto. En el último caso, pueblo es sinónimo de "cuerpo electoral"¹⁴

Admitiendo que el vocablo pueblo indica propiamente la multitud de componentes del Estado, en cuanto que está ligado por el vínculo político, queda por determinar si además de vínculo político o también sin él, existen otros vínculos naturales de comunidad. En esta línea desembocamos inevitablemente en el concepto de Estado Nación.

La idea de Nación es relativamente moderna. En un sentido amplio comienza a vislumbrarse en el Renacimiento y llega a su plenitud con la revolución francesa y con las revoluciones de los siglos XIX y XX.

Con anterioridad al Renacimiento existía un lazo o vínculo universal, el Cristiano; al lado de éste, existía una serie de lazos particulares que caracterizaban a cada grupo social, pero no existía un sentido de

¹⁴ Introducción a los estudios políticos, Ed. Kapelusz, Buenos Aires, Tomo I, p. 323.

nacionalidad que aparece en el Renacimiento y sólo con cierta nitidez en países occidentales de Europa, como España, Francia e Inglaterra.

De todas formas, durante toda la edad moderna las naciones son meros fenómenos culturales, cuyo sentido integrador político descansa exclusivamente en la persona del Rey.

Este movimiento que afectó a la mayor parte de las naciones europeas, ha englobado acontecimientos tan dramáticos como las Revolución Francesa y Americana, el *Risorgimento* italiano, las series de guerras independencias que liberaron a las naciones de Sudamérica y Centroamérica, la unificación de Alemania bajo Bismark y la liberación de Grecia, después de siglos de dominación Turca.

Pero estos acontecimientos fueron producto de una revolución intelectual más fundamental. Ciertas rancias ideologías acerca del gobierno y del individuo fueron por fin superadas y tomaron su lugar otras nuevas maneras de pensar acerca del hombre, de la sociedad, de la economía y del Estado. Incluso en partes de occidente que no tuvieron una revolución cruenta (como Inglaterra), estas ideas más recientes llegaron a prevalecer. En esta revolución intelectual en donde encontramos las fuentes principales del Derecho Público dentro de la tradición del Derecho Civil. Aunque podrían

encontrase al realizar una acuciosa investigación histórica, el origen de gran parte de las instituciones gubernamentales contemporáneas en materiales jurídico que precedió a esta revolución; el hecho es que el espíritu rector del derecho político europeo de los conceptos e instituciones en que está expresado son de origen reciente y no tienen raíces profundas en los períodos romano o medieval de la historia europea.

Sin embargo, el efecto de la revolución no se limitó al derecho público. También tuvo profunda influencia en la forma, el método de aplicación y, en menor grado, en el contenido de los códigos básicos derivados de las fuentes romanas y del *jus comune*. La revolución intelectual produjo una nueva manera de pensar acerca del derecho que tuvo consecuencias importantes para la organización y administración del sistema jurídico y para la reglamentación del derecho sustantivo y procesal.

Una de las principales fuerzas rectoras de la revolución fue lo que quedaba fue lo que desde entonces se ha llamado la ley natural laica. Se basaba en ciertas ideas acerca de la naturaleza del hombre que encuentran expresión en la Declaración de Independencia norteamericana y en la Declaración de Independencia norteamericana y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa. Todos los hombres, se razona en esta tesis, fueron creados iguales. Tienen ciertos derechos

naturales a la propiedad, a la libertad, a la vida. La función auténtica del gobierno es reconocer y proteger estos derechos y asegurar la igualdad entre los hombres. El gobierno debe ser ejercido por representantes elegidos. Y así en adelante.

La Revolución Francesa es el fenómeno que le da toda la carga pasional al concepto de Nación. Hace aparecer el concepto Nación ligado al de la libertad y progreso.

La Revolución Francesa tuvo sus bases en los principios liberales preparados por las ideas de los filósofos y economistas del siglo XVII. En 1789 existía una gran desigualdad en la participación en los cargos públicos y una falta absoluta en la intervención del gobierno. Los ministros de Luis XVI, intentaron realizar reformas que el pueblo reclamaba; pero se estrellaron contra la resistencia de las clases privilegiadas como son la aristocracia y el alto clero, mientras el pueblo absorbía cada vez más, ideas de las corrientes del Racionalismo, Ilustración, y del Enciclopedismo, provocando el despertar del pueblo, quien vio con mayor cantidad los niveles de injusticia. El derecho civil contemporáneo es en gran parte el producto de este proceso histórico de dónde se instaura el término Estado—nación.

1.2. EL ESTADO NACIÓN

¿Qué relación existe entre Nación y Estado? Se ha sostenido que “el Estado es la Nación políticamente organizada”, o bien “que el Estado es el ordenamiento jurídico de la Nación”. Estas concepciones, aceptadas por largo tiempo, son en la actualidad objetadas con fundamento. De hecho, el Estado se funda solo sobre el vínculo político, el cual puede existir aunque falten otros vínculos sociales. De otra parte, la nación consta de elementos naturales que pueden también mantener fuera de la unidad política. Sin embargo, desde otro punto de vista, la teoría en cuestión contiene una parte de verdad, que consiste en que toda nación, aunque no siendo Estado por sí misma, tiende a convertirse en Estado. Efectivamente, la nación representa un conjunto de vínculos naturales, un complejo de identidades y elementos comunes; ahora bien, el vínculo jurídico es la forma más sólida y más perfecta de comunidad y, por ende, es natural que cada nación tenga la tendencia a constituirse en una unidad política, o sea, a darse un ordenamiento jurídico conveniente a sus relaciones de vida, que deben desarrollarse dentro de su ámbito y apoyarse en él. La Nación es, por decirlo así, el fundamento natural del edificio, del cual el Estado debe ser su coronamiento”¹⁵.

¹⁵ García, Ana María. Verdugo, Mario. Manual de Derecho Político, Página 109

No obstante de acuerdo a Luigi Sturzo, "la Nación no se identifica con el Estado, no sólo porque es una entidad colectiva mucho mas compleja, sino también porque histórica y psicológicamente trasciende la forma política en que puede expresarse. Antes de la unificación, Italia era una nación, aun cuando estaba políticamente dividida y parcialmente sometida al extranjero. Irlanda, oprimida por Inglaterra, y Polonia, dividida en tres, no perdieron tampoco la conciencia de su nacionalidad.

"La nación tiene su dinamismo propio, que afecta tanto al Estado como organismo del poder cuanto al pueblo como fuente del poder político. Es la caracterización del espíritu de un pueblo, fija su continuidad histórica, da su sello a la educación, crea la posibilidad de residencia en la adversidad y forma las tendencias en todos los campos, pero especialmente en las creaciones de la poesía y el arte"¹⁶.

De acuerdo al Ministerio de Defensa, Chile ha definido ciertas metas (Como Estado Nación) que basadas en su acervo cultural, pasado histórico, tradiciones e idiosincrasia de su pueblo, niveles de desarrollo y potencialidad, las que constituyen aspiraciones de la gran mayoría nacional, pasando a constituir, lo que se ha dado en llamar "Objetivos Nacionales Permanentes". Junto con ser permanentes, los objetivos mencionados se actualizan conforme el país se va desarrollando y adquieren concreción en decisiones,

instrumentos y acciones que expresan la voluntad política de las instituciones democráticas chilenas. De aquí que se distinga entre los Objetivos nacionales Permanentes y los Objetivos Actuales (o políticos) del país. Estos últimos corresponden a la forma en que los gobiernos traducen en medidas, con criterios de Estado y, por tanto, con un horizonte temporal que no necesariamente se agota en sus propios periodos, los Objetivos Nacionales Permanentes¹⁷.

Otro punto de vista dice: “Existe un relativo acuerdo respecto de las tensiones que sufre también el Estado nación en el plano interno, en cuanto entidad soberana, por la reivindicación de derechos a partir de nuevas identidades como son las de género, étnicas, regionales, de edad, de migrantes, y otras. En este marco, el Estado Nación se ve relativamente incapacitado para responder a tan vasto y diferenciado conjunto de demandas en un plazo aceptable para los demandantes. Los intentos de superación de dicha debilidad han estado encaminados a modificar la escala del Estado para acercarlo más, tanto a los procesos globales, por un lado, como a los espacios locales y regionales, por otro. Sin embargo, una descentralización no adecuada al contexto económico, social y cultural puede

¹⁶ García, Ana María. Verdugo, Mario. Manual de Derecho Político, Página 110

¹⁷ Ministerio de Defensa, véase página Web www.defensa.cl.

terminar en el reforzamiento de las estructuras de poder y en una radicalización de las desigualdades ya existentes¹⁸”.

De lo anterior podemos deducir que existen tres conceptos claves que se desprenden y que se detallan con más precisión como son: *Soberanía, Democracia y Participación*.

La **Soberanía** es considerada como una característica del poder estatal.

Toda sociedad está compuesta por un conjunto complejo de relaciones de poder, de relaciones de mando y obediencia. “Una persona es un haz de relaciones de poder; con respecto a algunas personas, será el origen de una relación de mando; con respecto a otras, deberá obedecer. Pero hay un solo centro de poder que genera sólo relaciones de mando y no está sometido a obediencia alguna: el poder supremo o poder del Estado. El Estado, es pues un conjunto de relaciones de poder sometidas a un mando supremo. Allí donde haya un mando supremo, habrá un Estado y todo Estado supone la existencia de un mando supremo”¹⁹.

Esta característica del poder del Estado, en cuanto implica que no existe otro superior o concurrente con él, se denomina soberanía. “La

¹⁸ Urzúa, Raúl. Instituto de asuntos Públicos Departamento de Políticas Públicas. Véase pagina Internet www.uchile.cl.

¹⁹ Carré de Malberg, “Apuntes de Derecho Político de la Universidad de Chile”, pág 26.

soberanía es el carácter supremo; de un poder supremo, en el sentido de que dicho poder no admite a ningún otro, ni por encima de él, ni en concurrencia con él. Por tanto, cuando se dice que el Estado es soberano, hay que entender por ello, en la esfera en que su autoridad es llamada a ejercerse, posee una potestad que no depende de ningún otro poder y que no puede ser igualada por ningún otro poder²⁰. Desde este punto de vista es una cualidad del poder.

La cualidad del poder del Estado a la que nos venimos refiriendo se denomina comúnmente en doctrina *Soberanía del Estado* para diferenciarla de la soberanía en el Estado, que concierne a la cualidad del órgano jerárquico superior, tema al cual nos referimos al estudiar la teoría del gobierno.

1.3.- OBJETIVOS DEL ESTADO

...Cada gobierno tiene su propia temporalidad, sus ideas espirituales, económicas, políticas y sus valores en todos los campos; en fin, cada época tiene una forma particular de entender y valorar a la sociedad, al individuo y al Estado (Anónimo)²¹.

²⁰ Heller, Hermann, “La Soberanía”, Ed. Universidad Autónoma, México, 1965 p. 214.

²¹ Apuntes de Derecho, Formación del Estado, Escuela de Derecho Universidad de Chile 2002.

El fin objetivo del Estado es el propio de todo Estado, esto es, la construcción, consolidación y perfeccionamiento de la "comunidad política". Como dice Sampay, "sólo un fin causa el verdadero orden del Estado, así como hay una sola naturaleza humana, todo objetivo que no se encamine hacia el, apoyándose en esta naturaleza del hombre, quita la multitud ciudadana su trayectoria, la desorbita y el aparente orden que cauda no es tal, sino un deslizamiento hacia el caos"²².

Desde esta perspectiva, existe un fin único para el Estado el mismo para todos los tiempos que habrá de permanecer idéntico así mismo en todas las formas que contiene en su unidad a lo demás fines, en cierta forma coincide con el fin que Jellinek denomina absoluto y cuya formulación doctrinaria queda sintetizada en la locución "bien común"²³.

Por otra parte, según la corriente aristotélica-tomista el fin objetivo del Bien Común está dado por la búsqueda del orden, la justicia, el bienestar y la paz externa. En tanto que el fin Subjetivo trata de los objetivos propios de cada Estado, cuyos contenidos varían según el tipo de sociedad y el momento histórico como también la doctrina política imperante.

De acuerdo a la Constitución Política de la República de Chile de 1980, la finalidad del Estado es " estar al servicio de la Persona Humana

²² Verdugo, Mario, García, Ana María. Manual de Derecho Político Año 1988, p.141. Editorial Jurídica de Chile.

promoviendo el Bien Común, de tal modo debe crear las condiciones que permitan a todos y a cada uno de los chilenos su realización tanto espiritual como material posible, respetando los derechos y garantías constitucionales. Además es Deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población, la familia y su fortalecimiento, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional " (Cap. I, Art.1°).

1.4.- ESTADO, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

El término democracia fue inventado en la Grecia clásica (500-250 A.d.C.). Originaria y etimológicamente significa gobierno del pueblo, donde el pueblo (demos) se refería a los ciudadanos. Hoy en día cabe distinguir dos sentidos en los que se emplea la palabra democracia: uno procedimental y otro estructural. En cuanto a la primera acepción, el término refiere a una forma de votación por medio de la cual se toman decisiones colectivas para la elección de gobernantes. En base a la segunda acepción, democracia describe unas cualidades particulares que una sociedad debe de cumplir, como la participación popular, la libertad, la igualdad, o el derecho de las minorías, para considerarse democrática.

²³ Jellinek, Georg. "Teoría General del Estado". 2 t., Madrid 1914.

La participación ciudadana está muy relacionada con el tema de la democracia y se refiere precisamente a las distintas actividades, acciones o estrategias mediante las cuales los habitantes de una comunidad expresan sus necesidades e intereses como ciudadanos, con el propósito de involucrarse en la detección y solución de sus problemáticas comunes, así como incidir en la construcción y desarrollo de las políticas públicas, es decir, de aquellas decisiones y acciones de la gestión de gobierno que influyen directamente en la vida de la comunidad o que tienen que ver con problemas que nos competen a todos.

La **participación ciudadana** es importante porque es un derecho y una obligación que tenemos los habitantes de la comunidad para involucrarnos en la solución de los problemas o asuntos que nos son comunes, así como en la elección de gobernantes y autoridades municipales comprometidas con el desarrollo social de nuestra comunidad. La participación ciudadana es un asunto que tiene un carácter público, puesto que sus resultados nos benefician a todos. Por tanto, es una acción que debe contar con el esfuerzo y apoyo de todos los ciudadanos y ciudadanas de nuestra comunidad, así como con la disposición y compromiso de las autoridades.

La primera, es ejerciendo nuestro voto, pues a través de éste elegimos a los gobernantes y autoridades locales que habrán de representar, atender, procurar y respetar los intereses de nuestra comunidad.

La segunda, es a través de espacios, instrumentos y canales de expresión ciudadanos, mediante los cuales, de manera institucional o autónoma, podemos involucrarnos en la toma de decisiones públicas y en la vigilancia de las acciones de nuestras autoridades y gobernantes.

En la participación ciudadana todos los actores juegan un rol importante, por ello es fundamental comprender que el desarrollo de nuestra comunidad no sólo depende del gobierno o de las autoridades. Debiera existir un mayor interés por nuestra parte y capacidad para poder involucrarnos en la vida pública de nuestra localidad, o sea, en la toma de decisiones sobre aquellos problemas que nos son comunes.

La Constitución Política de la República de Chile de 1980, al respecto señala en el Capítulo III Derechos y Deberes Constitucionales, artículo 14, “El derecho de presentar peticiones a la autoridad pública, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y procedentes”.

1.5.- EL DESARROLLO HISTÓRICO DEL ESTADO CHILENO

A continuación veremos a grandes rasgos los tipos de Estados más representativos en Chile a partir 1929.

1.5.a.- El Empoderamiento Del Estado

Hacia el fin de esa década las economías industriales del mundo mostraban síntomas de saturación de los mercados de extremo empobrecimiento de la clase obrera y de endeudamiento y especulaciones. El derrumbe económico ocurrió el 29 de octubre de 1929, cuando la caída de las cotizaciones de los grandes monopolios norteamericanos en la bolsa de Nueva York desencadenó una crisis integral del capitalismo mundial bajo las formas que había tomado desde el siglo pasado. La Historia ha bautizado a esta crisis, que se prolongó hasta por lo menos 1935, como la “Gran Depresión” y la ha conceptualizado como la mayor crisis económica mundial. La ola de quiebras, cesantía, deflación, inflación y todas las consecuencias derivadas imaginables, recorrió todo el mundo. La Sociedad de las Naciones puso a Chile en el primer lugar del ranking de los países más afectados por la crisis económica del 29. Miles de cesantes y sus familias hambrientas recorrían las ciudades y el campo en Chile. En todos los países se optó por las medidas de emergencia en las que el Estado tenía un papel

preponderante abandonando la opción por economías sin regulación alguna. Esto justifica que el Estado intervenga en la economía y en Chile se crea la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

Los Gobiernos Radicales Y El Modelo De Desarrollo Hacia Adentro. Con la elección del Presidente de la República Don Pedro Aguirre Cerda se inició un período en que el Estado se instituyó como gestor principal de la economía y árbitro que regulaba los conflictos entre los grupos de interés y las clases sociales²⁴.

En el plano económico, los gobiernos radicales intentaron grandes transformaciones. Según el diagnóstico de sus políticos y técnicos, lo que había llevado a Chile al colapso económico era su extrema dependencia de la monoexportación, de los mercados externos y de las inversiones extranjeras.

Hasta 1930, había existido un “**Desarrollo Hacia Afuera**”, basado en la exportación de materias primas y se buscaba ahora impulsar un proceso de “**Desarrollo Hacia Adentro**”, es decir basado en el mercado interno y en el crecimiento de los factores productivos nacionales y para consumo de los chilenos. Es evidente que para transformar la economía chilena en un

²⁴ La Central de Trabajadores de Chile mantuvo una relación de cercanía clientelística con el Estado, gobierno y los partidos populares.

sistema autosustentado e independiente, era necesario impulsar una industrialización que sustituyera la importación de bienes de consumo y de capital. Los radicales, consideraron que sólo el Estado podía acometer la creación de las bases de un proceso industrializar, dado el bajo desarrollo de las industrias básicas y la debilidad del empresariado nacional.

Por tanto, el proyecto económico nacional- desarrollista puesto en práctica en Chile desde fines de la década de 1930, consistía en poner al Estado como principal promotor y gestor de un proceso de industrialización sustitutivo de importación, con el fin de disminuir o eliminar la dependencia económica de factores externos.

En el año 1939 el gobierno de don Pedro Aguirre Cerda creó la **Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)**. Al proyecto CORFO se opuso la Derecha (Conservadores y Liberales) temerosa de que las modernizaciones afectaran o limitaran la propiedad, en especial en el agro. Mostrando una faceta de pragmatismo, el gobierno transó postergando la modernización de las estructuras agrarias (sindicalización campesina, reforma agraria) del país a cambio del apoyo parlamentario de la derecha a la industrialización sustitutiva de importaciones, es decir, a la creación de la CORFO. Los motivos de la derecha radicaban en la gran influencia social y política que le proporcionaban el control del campo. A partir de la CORFO el

Estado desplegó una intensa intervención en la economía que se manifestó fundamentalmente en:

1. Una fuerte influencia en el mercado crediticio y en el control y regulación del comercio exterior;
2. El proteccionismo de la producción nacional a través de una política arancelaria que desalentara la importaciones y limitara las exportaciones de bienes necesarios;
3. La expansión del consumo interno a través del control de precios de los productos de primera necesidad;
4. La inversión estatal en áreas estratégicas de la producción, a través de la asociación con particulares en empresas mixtas o asumiendo directamente la creación de empresas estatales. Así nacieron la empresa Nacional de Electricidad (ENDESA – 1944), que acometió un plan de electrificación; la Compañía de Acero del Pacífico (CAP – 1946) que dio nuevo impulso a la siderurgia en el país; la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP 1950) que inició a la prospección de yacimientos de combustibles en el estrecho de Magallanes; la Industria Azucarera Nacional (IANSA –1952) que inicio a la producción de azúcar de remolacha y a la mecanización de faenas agrícolas.

5. La formación de cuadros técnicos necesarios en el desarrollo industrial. Junto con el impulso de la enseñanza media técnica, se creó la Universidad Técnica del Estado (UTE – 1947) que comenzó a formar ingenieros, constructores y técnicos industriales.

Desde la década del año 1950 se comenzaron a manifestar los síntomas de desequilibrio y estancamiento del modelo desarrollista, lo cual aumentó la vulnerabilidad de la economía nacional, a la par que aumentaban las expectativas del pueblo por mejores condiciones. Los desajustes consistieron en:

1. El campesinado, postergado por la modernización desarrollista:
2. El estancamiento de la producción agrícola y el atraso general del ámbito rural incrementaron el éxodo campesino a los centros urbanos.

La industrialización promovida desde el Estado, contrariamente a lo que se pensaba, no hizo más que agudizar la dependencia económica de los centros dinámicos internacionales, en especial de los Estados Unidos. Esto ocurrió fundamentalmente porque el sector industrial de la economía no logró dirigirse en un polo dinámico y autosustentado que produjera sus propios bienes de capital (maquinaria, inversiones, tecnología). Al contrario, al no ser autosuficiente, se incrementó como nunca la importación de bienes de capital y aun cuando la política del Estado era proteccionista, el déficit

comercial del país fue por este motivo, un problema crónico. Esto significa que el país vendía poco y barato e importaba mucho y caro.

El incremento del gasto fiscal acompañado del estancamiento económico provocaron el fenómeno crónico que resumía los problemas nacionales: **la inflación**. Por un lado los sindicatos y la Central de Trabajadores de Chile presionaban por reajustes de sueldos que los equiparara al incremento del costo de la vida y por regulaciones de los precios de los bienes de primera necesidad. Por otro lado, los empresarios y comerciantes arremetían exigiendo alzas de los precios sin las cuales podían comenzar a trabajar a pérdida. Si el gobierno de turno no las otorgaba, sobrevinía el desabastecimiento, el mercado negro, la venta del pan por unidad y otros métodos de los empresarios para mantener el nivel de sus ganancias.

Tales eran los problemas globales que comenzaron a aquejar al país desde la década de 1950. Era el fin del desarrollismo y la aparición de un gran signo de interrogación acerca del futuro de la nación. Una vez más, una modernización desembocaba en un callejón sin salida.

El Gobierno Del Presidente Carlos Ibañez Del Campo, El año 1956 Ibañez, contrató una asesoría técnica norteamericana (“Misión” Klein – Saks) que aplicó recetas liberales. La Misión Klein – Saks puso en práctica

un riguroso plan de estabilización antinflacionaria, que contemplaba la contricción del gasto público y la restricción de los aumentos salariales. Así, Ibañez, terminó gobernando con el apoyo de los más tradicionales de los partidos: El Conservador y el Liberal; y enfrentado con los trabajadores organizados que salieron a la calle a defenderse de la receta norteamericana Klein – Saks.

Con todo, Ibañez logró algunas realizaciones importantes que conviene recordar: creación del Banco del Estado de Chile (Bancoestado) (1953), creación del Puerto Libre de Arica.

El fracaso de las políticas liberales de la misión Klein – Saks demostraba, para los derechistas, que una política de estabilización y posterior crecimiento, requería alguna forma de Estado Autoritario.

De todas las pretensiones del gobierno, la Reforma Agraria fue el principal medida y el de mayor trascendencia histórica. Se apuntaba a la modernización de la producción agrícola con el fin de solucionar el atraso y estancamiento en que se había quedado el agro desde que el frentepopulismo concentró las modernizaciones productivas en la industria y las ciudades. La incorporación de la población rural a los mercados capitalistas revitalizaría a la economía en general. Políticamente, se quería debilitar el poderío social y electoral de la derecha dueña de la tierra,

alejándola de los sectores empresariales modernos, que verían en la reactivación económica una oportunidad.

El Programa “Desarrollista” Del Presidente Eduardo Frei Montalva, La decisión del Partido Demócrata Cristiano (PDC) de emprender su "camino propio" con la presentación de Frei Montalva como candidato a las elecciones presidenciales de 1964, y el respaldo del radicalismo y la derecha para evitar el avance sostenido de la izquierda, contribuirán a articular un nuevo eje político centrista más rígido y con gran poder de maniobra en el Gobierno. Las cuatro áreas de reforma prioritarias que constituyen la base política de la “revolución en libertad” de Frei son: la promoción popular, las reformas agraria y de la educación y la estatización de la minería del cobre, lo que fortaleció aún más la acción del Estado en la economía.

El Gobierno Del Presidente Salvador Allende Gossens Y El Proceso de Estatización de la Empresa. El Presidente Salvador Allende y la coalición Unidad Popular (U. P.) pusieron en práctica un programa de transformaciones encaminadas hacia el socialismo. Lo inédito del experimento, practicado desde una legalidad y un Estado Liberal, puso los ojos del mundo sobre el proceso político chileno. En concreto, la U. P. se proponía la estatización de las áreas claves de la economía (banca, minería, energética, industria básicas), manteniendo el resto como parte de las áreas

mixta y privada. Una fuerte redistribución del ingreso por la vía de aumentos salariales estimularía la producción, pondría las fuerzas productivas a trabajar a plena capacidad, terminaría con la cesantía y con la idea de eliminar la inflación como fenómeno descontrolado.

En 1970, como primera medida, se nacionalizó la gran minería del cobre, expropiando las empresas norteamericanas. Los salarios fueron reajustados en un 40% y la producción en general creció. El proceso de Reforma Agraria fue continuado.

En Junio de 1972, el proceso de estatización de la banca ha logrado la mayor parte de sus objetivos, lo mismo ocurre con la reforma agraria (que contempló la expropiación de latifundios para ponerlos al servicio de los campesinos y encauzar la producción para uso interno y exportaciones), en el año se supera la cantidad total de expropiaciones del gobierno anterior.

1.5.b.-HACIA UN ESTADO SUBSIDIARIO

La disminución del tamaño del Estado y rol del Estado en la economía, respondió a la convicción de que era impostergable una reestructuración sustancial en los arreglos institucionales preexistentes para que dentro de las relaciones sociales que caracterizaban a este tipo de sociedad, aseguraran la compatibilidad dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas, sin

necesidad de que los actores económicos interiorizaran los principios de ajuste del sistema²⁵. Es consolidar, la reforma que sentaba las bases del modo de regulación necesario para consolidar el funcionamiento del nuevo modelo.

Dado que este tipo de regulación suponía recuperar para el mercado la función de asignar los recursos, también era necesario redefinir las funciones del Estado y reducir su tamaño. La redefinición de las funciones de Estado se basó en los principios de neutralidad y subsidiariedad, postulados fundamentales de la corriente neoliberal y de la Escuela de la Elección Pública (Public Choice).

La reforma no pretendía eliminar las funciones reguladoras del Estado, sino que las asumiera de una manera diferente, funcional al nuevo modelo de acumulación y crecimiento. En definitiva, buscaba dismantelar la imperfecta réplica del Estado de Bienestar bosquejada por los gobiernos anteriores para, a partir de ahí, construir un nuevo tipo de Estado. Este se definía con nitidez en las declaraciones de los funcionarios del gobierno. El párrafo siguiente es un buen ejemplo:

“El esquema de una economía social de mercado aprovecha las ventajas de una economía liberal y trata de eliminar la mayoría de sus

²⁵ Boyer 1987, 54 55

defectos. Para ello minimiza el rol del Estado en todo lo relacionado con el manejo de empresas y programas, pero le asigna un gran papel en el diseño de políticas y en la implementación de medidas (guías, reglamentos, impuestos, subsidios) que orienten la actividad privada de tal manera que ésta, al maximizar libremente sus propios beneficios, maximiza también el bienestar de la población"²⁶.

Tanto en el discurso teórico ideológico neoliberal como en el de la escuela de la Teoría de la Elección Pública (Public Choice)²⁷, la descentralización es un componente estratégico para garantizar la nueva dinámica económica, tal como subraya el documento programático ya mencionado:

"Las características de la política económica que se diseñaron, permitieron una importante descentralización en el aparato productivo, haciendo innecesario el enorme sistema de controles existente y permitiendo traspasar a unidades independientes y no estatales parte importante de las responsabilidades en la producción de bienes y servicios, lo que dinamizará la economía. La descentralización posibilitará el rol arbitral del Estado en los conflictos económico-sociales, facilitará la despolitización de numerosas

²⁶ Lúders, Rolf 1976.

²⁷ La elección pública es una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas.

actividades y colocará los conflictos ideológicos y políticos en el plano que les corresponde, evitando su interferencia en la vida cotidiana" ²⁸.

La política de privatizaciones se complementó con la creación, en 1981, de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), mediante las que se traspasó al sector privado el manejo de la mayor parte del sistema de seguridad social²⁹. En la misma dirección se crearon las instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), para descentralizar la operación de los servicios de salud.

La descentralización también avanzó en el plano de las reformas político administrativas de alcance territorial, donde se destaca el proceso de regionalización iniciado en 1974, cuando, para efectos de gobierno y administración interior, el territorio nacional fue dividido en regiones, provincias y comunas³⁰. Esta división luego se complementó con una reforma municipal mediante la cual se descentralizaron y transfirieron a ese nivel los servicios de educación primaria y de salud, la vivienda para sectores de bajos ingresos y los centros infantiles y de recreación [Castañeda 1990].

No obstante, la descentralización político-administrativa fue mucho más restringida de lo que se preconizaba en teoría, puesto que los

²⁸ De Castro 1992, 53-54

²⁹ Castañeda 1990, Piñera 1991

³⁰ Zavala Almuna 1990

imperativos de control social inherentes a una gestión autoritaria imponían la centralización del proceso decisorio público; por consiguiente, en este terreno no hubo prácticamente ninguna transferencia efectiva de poder político hacia las regiones, provincias y comunas.

Sin embargo, las reformas tuvieron un importante impacto sobre el gasto público y su financiamiento, como se aprecia en la evolución del déficit fiscal, con una clara tendencia decreciente que sólo se alteró desfavorablemente durante la crisis de 1982- 1983, para declinar nuevamente a partir de 1986 (Ver cuadro 1). Con este proceso de reformas surgió un Estado concebido y construido para establecer un modo de regulación funcional a una nueva dinámica capitalista de acumulación y crecimiento. En términos cuantitativos este Estado es más pequeño que el Estado populista- desarrollista, aunque esto no significa que sea un Estado menos poderoso.

Las ideas descentralizadoras tuvieron sus mayores repercusiones en el campo de la privatización³¹. En efecto, en un proceso donde es posible distinguir dos etapas (una antes de la crisis de 1982-1983 y otra después de 1984), el gobierno militar traspasó al sector privado cerca de 500 empresas, buena parte de las cuales se incorporaron a la esfera estatal durante el gobierno de la Unidad Popular. Es así que en 1973 las empresas públicas

³¹ Muñoz y Schamis 1992

generaban el 39 % del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que en 1988 su participación había caído al 15.9 % ³².

CUADRO Nº 1 INDICADORES MACROECONÓMICOS Porcentajes						
año	(1)	Inversión bruta*	Déficit fiscal*	desempleo	Tasas de inflación	crecimiento
1970	95.8	16.4	2.7	3.5	34.9	2.1
1971	109.9	14.5	10.7	3.3	22.1	9.0
1972	112.9	12.2	13.0	3.3	163.4	-1.2
1973	108.0	7.9	24.7	ND	508.1	-5.6
1974	104.4	21.2	10.5	ND	375.9	1.0
1975	74.7	13.1	2.6	14.9	340.7	-12.9
1976	78.4	13.8	2.3	12.7	174.3	3.5
1977	86.3	14.4	1.8	11.8	63.5	9.9
1978	92.8	17.8	0.8	14.2	30.3	8.2
1979	100.0	17.8	-1.7	13.6	38.9	8.3
1980	105.9	21.0	-3.1	10.4	31.2	7.8
1981	106.1	22.7	-1.7	11.3	9.5	5.5
1982	90.1	11.3	2.3	19.6	20.7	-14.1
1983	94.5	9.8	3.8	14.6	23.1	-0.7
1984	103.9	13.6	4.0	13.9	23.0	6.3
1985	104.0	13.7	6.3	12.0	26.4	2.4
1986	112.6	14.6	2.8	8.8	17.4	5.7
1987	117.3	16.9	0.1	7.9	21.5	5.7
1988	126.4	17.0	1.7	6.3	12.7	7.4
1989	137.2	20.3	ND	5.3	21.4	10.0
1990	136.4	20.2	ND	5.7	27.3	2.1
1991	144.5	18.8	ND	5.3	18.7	6.0

(1) Índice general de la producción industrial, 1979 = 100.
* Porcentaje del P.I.B
Fuente: Banco Central de Chile.

³² Hachette y Lüders 1992

Hecho este alcance nos centraremos en una primera instancia en el inicio del proceso de reformas estructurales ocurrido en Chile desde 1973 en adelante. Como ya se mencionó en ese año el país sufrió un quiebre en su democracia tomando los militares el control del gobierno, liderado por el entonces General don Augusto Pinochet Ugarte.³³

Como se expuso anteriormente hasta 1973 la economía chilena se caracterizó por el creciente papel del sector público y por una estrategia “mercado internista” (desarrollo hacia adentro) apoyada por fuertes aranceles y otras barreras arancelarias, características que se refuerzan en el período 1970-1973, en que el número y la cobertura de las intervenciones estatales alcanzó grados ya descritos. Sin embargo luego del golpe de Estado en 1973, la economía experimenta un giro desde un fuerte control estatal a un régimen de libre mercado y una liberalización total de la economía, lo que deja de manifiesto la clara orientación neoliberal del nuevo régimen dando un claro predominio al sector privado por sobre la actividad estatal en la economía.

Estas medidas de reforma estructural fueron concomitantes con las políticas de ajuste macroeconómico que estaban destinadas a devolver cierto equilibrio en las arcas fiscales y disminuir la presión inflacionaria (que

³³ Para obtener mayor información acerca del gobierno autoritario, ver a Carlos Huneeus “El régimen de Pinochet”, Editorial Sudamericana ,2000.

llegaba a tres dígitos). Todas estas transformaciones económicas fueron llevadas a cabo en un lapso no superior a cuatro años, impulsadas por el equipo económico del régimen conocido como los "Chicago Boys", en su mayoría estudiantes de la Universidad Católica de Chile con post grado en economía en la Universidad de Chicago con una clara visión monetarista de la economía.

Dentro de las principales reformas efectuadas en los primeros años del régimen se encuentran la liberalización de la economía eliminando al año 1979, todas las barreras no arancelarias típicas del modelo anterior, además de introducir un arancel parejo del 10% para todas las importaciones, con excepción de los automóviles, también destaca la eliminación de los múltiples tipos de cambio³¹ para llegar a un único tipo de cambio en el 79'. En cuanto a las reformas sociales destaca el traspaso de la administración de pensiones al sistema privado, la reforma a la educación superior en el año 1980, que permite la incursión de este sector en el escenario de la educación superior, los sistemas de salud privados, etc. todos los sectores que se traspasaron o se liberalizaron sin mayor regulación posterior

Este modelo implantado por el Gobierno Militar, que enfatiza el rol del sector privado, los mercados libres, la liberalización del sector externo y la

³¹ En 1973 los tipos de cambio oficiales que tenía en funcionamiento Chile eran 8, en que la diferencia entre el máximo y el mínimo llegaba al 1000%

desregulación en gran escala de la economía puede considerarse, y según Patricio Meller como "una versión extrema de la receta pura de libro de texto, tradicional y ortodoxa, recomendada por los organismos multilaterales Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) para los países en desarrollo".³⁴

Como ya se ha planteado, una de las aristas del nuevo modelo fue la supremacía entregada al sector privado como mejor asignador de los recursos, con un Estado Desregulador, que no creía que la intervención estatal en la economía fuera beneficiosa.³⁵ Como era de esperarse este nuevo modelo comenzó un proceso de privatizaciones que duraría hasta nuestros días, y en donde fueron pocos los años del período en los cuales no hubo una privatización.

³⁴ Meller, Patricio: "Un siglo de economía política chilena (1890-1990)", editorial Andrés Bello, pág. 60.

³⁵ No es el fin de este estudio analizar las variables políticas que jugaron a la hora de implantar el modelo. En todo caso para el lector interesado en las causas políticas de los procesos de reforma y especialmente el de las privatizaciones es recomendable revisar el texto de Héctor Schamis "Economía política conservadora en América latina y Europa occidental: los orígenes políticos de las privatizaciones", en "Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador", editor Oscar Muñoz G. CIEPLAN 1993, pág. 49-75.

CAPITULO 2

“Las Privatizaciones”

CAPITULO 2 : "LAS PRIVATIZACIONES"

El presente capítulo analizaremos las privatizaciones, como surgen, su justificación y objetivos, Veremos los objetivos que buscaban alcanzar los gobiernos en su momento, mediante la venta de empresas del Estado, para finalmente ver visiones a favor y en contra de estos procesos privatizadores.

2.1. SU FUNDAMENTACION

El concepto de privatización, se emplea con diferentes concepciones en el marco del debate político y está impregnado de diversos significados que obstaculizan la observación de fenómenos distintos, a veces complementarios y otras veces contradictorios.

Quien escribió primero sobre el tema fue Peter Drucker³², calificando el proceso como "reprivatizar". Ya en 1969 argumentaba que "el gobierno sólo podía realizar dos cosas bien: hacer la guerra o inflar la moneda". Para todo lo demás era una nulidad. "Y es que cuando trataba de administrar negocios, proporcionar servicios al público, pagar pensiones, proveer educación, el gobierno es un fiasco". Drucker reclamaba volver a los

³² Drucker, Peter. "La gestión en un tiempo de grandes cambios". 1996. Editorial EDHASA

negocios y a la empresa privada, la cual tiene una ventaja natural en el cambio de administración, en la innovación y en responder a las necesidades del consumidor. Más importante aún, decía Drucker³³, es que los negocios son la única institución que asume riesgos y puede abandonar lo que no funciona y moverse hacia lo que si funciona.

Posteriormente, Robert Poole Jr., presidente de la Fundación Reazon (Reason Foundation) le abrevió el término a privatización.

La privatización reemplazó la teoría de la falla del mercado por la teoría de la falla gubernamental. En efecto, se sustituyó la ya conocida realidad del mercado imperfecto, así como la teoría del gobierno ineficiente, por otra más integra conocida por nombre de privatización.

Lo más importante no era discutir sobre las tareas por realizar, sino todo lo contrario, desrregular, liberalizar y diseminar la cultura del mercado. Se piensa entonces, que el gobierno puede reducirse, reestructurarse y dejar, para los que si saben como hacerlo, las otras tareas para las cuales el gobierno ha mostrado incapacidad. Para ello se consolidan políticas que tienden a recortar el tamaño del Estado, procurando con ello aumentar el nivel de bienestar de la población.

³³ Robert Poole Jr. "PRIVATIZACIÓN, "Suministro De Mejores Servicios Con Menos Impuestos". traducido por Alberto Mansueti, revista "Reason", International Society for Individual Liberty. Benicia, U.S.A.

Ese antiguo ideal de desmontar barreras arancelarias, licencias, precios de importación y exportación, control de precios, subsidios, toda clase de trámites y regulaciones. En poner en tela de juicio al : Estado benefactor. Esta asepsia que provoca desterrar la burocracia frondosa y las empresas estatales altamente ineficientes, las tarifas y los gravámenes elevados.

Es también, un Estado que garantiza derechos fundamentales, no consagrados en las constituciones o la legislación, sino surgidos del propio orden espontáneo, como el derecho de propiedad, la protección de los contratos o el respeto a la palabra empeñada. Un Estado que se justifica si es que se concibe para servir al hombre y no servirse de él, violentando sus derechos argumentando los derechos de otros.

El concepto de privatización “es el acto de reducir el rol del Gobierno en la administración y manejo de empresas, para aumentar la función del sector privado en una actividad o en la propiedad de bienes”, este proceso que comenzó a desarrollarse hacia los años 70 fue realizado con la intención de racionalizar el tamaño del Estado, liberar al Estado de actividades productivas, reducir el peso financiero de las empresas estatales sobre la administración pública, reasignar los recursos públicos liberados para invertirlos en áreas prioritarias como la salud, la educación, etc., reactivar el aparato productivo a través de las inversiones nacionales y

extranjeras, volver eficientes a las empresas y ofrecer a la ciudadanía mejores servicios, alentar el desarrollo de capitales nacionales, crear escenarios más atractivos para la inversión extranjera al adoptar un marco de referencia para el desarrollo del libre mercado.

Si bien ese contexto es un punto de referencia obligado, que coincide en la mayor parte de los escritos o de las reflexiones de políticas públicas para los países de la región, las áreas de políticas públicas cuya relación se pretende estudiar están en constante evolución. Primero, debido a los procesos de reforma en la estructura del mercado, a partir de los cuales se modifica la conformación del sector productivo. Segundo, porque las nuevas conformaciones que se derivan de aquellos procesos requieren de marcos institucionales flexibles y modernos para estar alineados en cuanto a su cometido de largo plazo. En tercer lugar, porque en un contexto de instauración de una economía de libre mercado, los objetivos de los procesos de privatización, de las políticas de competencia y de las iniciativas de desregulación son los mismos.

Esta coincidencia es compleja en el campo conceptual y difícil de lograr en la práctica. ese plano, alcanzar objetivos que garanticen mejor calidad en el funcionamiento de los mercados y el mantenimiento de condiciones de eficiencia económica es sumamente difícil en la medida que requiere un marco institucional adecuado, una transformación de los

esquemas de incentivos en diferentes niveles dentro de la sociedad, y un diseño regulatorio que optimice la asignación de recursos.

En América Latina, las privatizaciones fueron introducidas dentro de las agendas de las reformas económicas en el marco de procesos de apertura y liberalización. De hecho, el contexto respecto al cual estos procesos son señalados generalmente abarca la adopción de sistemas económicos de libre mercado. Es así como la primera coincidencia que encontramos entre privatizaciones y competencia es que el impulso inicial para ambos tipos de política se encuentra en el marco de programas de ajuste estructural.

Básicamente, estos programas han respondido a la necesidad de solucionar desequilibrios macroeconómicos, y en buena medida también han fijado objetivos de mediano plazo, como mejorar la asignación de recursos a través del ajuste estructural basado en políticas de liberalización comercial, procesos de liberalización de tarifas y precios internos, y políticas agrupadas bajo la denominación de transformación de la estructura productiva, o bajo el encabezado de disminución del grado de intervención del Estado.

Normalmente se entiende que el cambio de modelo de desarrollo conlleva necesariamente un cambio en la orientación de la actividad y del rol del Estado, lo cual a su vez implica necesariamente su reestructuración.

Las privatizaciones muchas veces son entendidas como formas de disminuir el tamaño del Estado, otras como una manifestación de esos procesos de reestructuración, y solamente en los últimos años han sido abordadas bajo una visión integral que las incluye dentro de las iniciativas de desregulación de la economía.

Los objetivos de la privatización chilena se originaron en el concepto ampliamente difundido de que las empresas con dueños que maximizan las utilidades, usarán los recursos dentro de la empresa en la forma más eficiente. Esta es otra razón por la que durante segunda fase de la Primera Ronda de privatizaciones, se enajenaron paquetes controladores. La teoría del Agente – Principal claramente que bajo tales circunstancias, las empresas privadas son internamente más eficientes que las empresas estatales. Más aún, la misma teoría indica que esto no se cumple cuando la propiedad de una empresa privada está distribuida ampliamente (corporación). En ese caso, la supervisión del contrato de administración se transforma en un bien público y ningún accionista individual (que tenga en su poder sólo un pequeño porcentaje de la compañía) estará interesado en gastar tiempo y recursos en supervisión, ya que puede obtener los mismos beneficios sin costo, si otro accionista realiza el control. Este razonamiento lleva a la conclusión de que probablemente nadie supervisará a los gerentes, los que entonces perseguirán sus propios fines, que no necesariamente

coincidirán con los objetivos de la empresa de maximizar las utilidades. En otras palabras desde un punto de vista teórico, no está claro que la administración de las empresas estatales sea necesariamente menos eficaz que la de una corporación privada.

No obstante, existen formas para resolver este problema, al menos parcialmente. La competencia deja en evidencia una “mala” administración, ya que la menor rentabilidad actúa como mecanismo indicador. Las estrictas leyes de quiebra, que implican un alto costo para los gerentes, los inducen a evitar el fracaso y, por lo tanto, a generar utilidades. Las leyes que facilitan los “takes- overs” inducen a los gerentes a ser relativamente eficientes, ya que de lo contrario pueden perder su puesto como consecuencia del “takes-overs”. En el caso chileno, se han tomado todas estas medidas y, por lo tanto, es posible suponer que la forma en que se ha llevado a cabo el proceso de privatización ha sido consistente con el objetivo de lograr una mayor eficiencia interna. Resulta interesante observar que a excepción de las medidas tomadas para aumentar la competencia, las motivaciones de los cambios de la regulación fueron diferentes a las mencionadas con anterioridad.

2.2. OBJETIVOS DE LAS PRIVATIZACIONES

En América Latina, a mediados de 1970, la cobertura del sector de empresas estatales había crecido más allá de lo que se considera sector estratégico. Esto obedeció a una estrategia de desarrollo estructural, basada en la idea de que un sector público gigante reduciría la vulnerabilidad del país ante choques externos y a una visión social de interés público, como por ejemplo, la provisión de servicios para la población a precios bajos.

Objetivos en las privatizaciones (Medidas de Gobierno)

- a. Incrementar el ingreso del gobierno
- b. Pagar la Deuda Externa.
- c. Cubrir los Déficit Fiscales
- d. Reducir el tamaño del sector público
- e. Incrementar eficiencia, y distribución amplia de la propiedad .

La experiencia de las privatizaciones en América Latina ha sido:

- a. Venta de un porcentaje controlado de acciones a una compañía o a un consorcio;

- b. Subasta pública de acciones en el mercado accionario doméstico o internacional;
- c. Compra de las empresas por los trabajadores, y
- d. Liquidación de las empresas y ventas de sus activos.

2.3. VISIONES FRENTE AL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN CHILE

En esencia, el Chile de hoy en día es un sistema donde la consolidación del espacio capitalista de acumulación ha llevado a una creciente dependencia estructural de la sociedad en su conjunto con respecto al capital [Przewoewski³⁴ y Wallerstein 1986]. Por tanto, parece apropiado calificar a esta profunda transformación como un proceso de modernización capitalista.

³⁴ Przeworski, Adam y Wallerstein, Michael, 1986. “La Soberanía popular, autonomía Estatal y Propiedad Privada”, Eural Crisis y Regulación Estatal: Dilemas de Política en América Latina y Europa, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires

2.3.a.- VISION CUESTIONADORA PROCESO PRIVATIZADOR

Es posible agregar otros elementos que forman parte de la misma realidad, de aquella realidad que ha enmarcado y seguirá enmarcando el proceso de transición. Entre los efectos no deseados de los procesos privatizadores no deseados podemos destacar:

1.- Conglomeración del aparato productivo: Bajo los efectos de un vigoroso aumento de la circulación financiera en un contexto de liberalización económica, las estrategias empresariales, en particular las de las grandes empresas, tendieron a intensificar su diversificación sectorial y territorial; con ello se han profundizado los procesos de centralización del capital, que se manifiestan en la formación o fortalecimiento de poderosos grupos económicos [Rozas y Marín 1988 y 1989]³⁵ y en la progresiva reducción del número de capitales autónomos “.

Así, los principales grupos económicos se han ido apropiando del manejo del componente central de la dinámica nacional de acumulación y crecimiento, lo cual -como es obvio- tiene implicaciones fundamentales para el tipo de gestión pública que será viable en el futuro. Ya en 1982, quien

³⁵ Rosas, Patricio y Marín, Gustavo, 1988. "Estado Autoritario, Deuda Externa y Grupos Económicos, Ediciones Chile América-Cesoc, Santiago

luego sería Ministro de Hacienda del gobierno democrático afirmaba a este respecto:

"Los conglomerados o grupos económicos son de hecho los nuevos actores del proceso de desarrollo. Asumen un creciente control de los activos industriales, así como sobre el patrimonio de los bancos y las entidades financieras. Además, son los agentes dinámicos en el proceso de readecuación industrial para hacer frente a la competencia externa. Estos conglomerados son los únicos que establecen relaciones con la banca privada internacional, controlando el grueso del flujo de créditos externos" [Foxley 1982, 72]³⁶.

La política de privatizaciones y el persistente aumento de los rendimientos derivados del creciente dinamismo de las principales cadenas exportadoras fueron los factores que incidieron decisivamente en la expansión y el fortalecimiento de los grupos económicos durante el gobierno militar. Cuando éste culminó, estos grupos configuraban poderosas estructuras económicas y financieras de cobertura plurisectorial y pluriregional.

2. Agudización de las desigualdades sociales. En lo que respecta a las desigualdades sociales, la estrategia neoliberal suponía que "dada la

³⁶ Foxley, Alejandro. 1982. "Experimentos Neoliberales en América Latina, CIEPLAN, Santiago.

evidencia reunida en estudios comparativos... el crecimiento disminuiría la pobreza y eventualmente la desigualdad" [Hachette y Lüders 1992, 40]³⁷. Sin embargo, la realidad que se observa en forma desprevenida parece validar una hipótesis distinta: al dejar la dinámica socioeconómica librada al juego de las fuerzas del mercado, las desigualdades sociales han tendido a agudizarse y no a atenuarse.

Las encuestas de presupuestos familiares realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (I.N.E) -que permiten observar la evolución del consumo por estratos sociales- muestran que los sectores de mayores ingresos mejoraron continuamente su posición relativa (44.5 % en 1969, 51 % en 1978 y 54.9% en 1986) mientras que los tres quintiles de menores ingresos perdieron participación relativa; los datos respectivos para el quintil inferior son 7.6%, 5.2 % y 4.4% [Ffrench Davis 1991]³⁸. De modo que a fines de 1987 el porcentaje de familias situadas por debajo de la línea de pobreza alcanzaba el 38%, cifra que abarca al 44 % de la población nacional [Cepal 1991]³⁹.

Sin embargo, algunas evaluaciones de los efectos de la política de focalización del gasto social en los sectores más pobres de la población,

³⁷ Hachete, Dominique y Luders, Rolf. 1992. "La Privatización en Chile, Centro Internacional para el Desarrollo Económico", Santiago

³⁸ Ffrench Davis. 1991. "Desarrollo Económico y Equidad en Chile: Herencias y Desafíos en el Retorno a la Democracia". Estudios CIEPLAN 31, marzo, Santigao

adoptada por el gobierno militar, indican que sus resultados fueron positivos para estos estratos [Castañeda 1990]⁴⁰. Algunos indicadores, como los de alfabetización, mortalidad infantil, desnutrición infantil y otros semejantes estarían mostrando una evolución positiva de la situación social general. Por otra parte, las políticas que el gobierno democrático empezó a aplicar después de 1990 parecen haber logrado avances en la lucha contra la pobreza, aunque todavía no hay evaluaciones precisas en este campo.

3. Aumento del deterioro ecológico: Las condiciones que se instauraron para favorecer la valorización privada del capital -que implicaban el drástico recorte de los controles sobre los procesos productivos- tuvieron como efecto colateral un progresivo deterioro ambiental, situación que ha incidido negativamente en la calidad de vida de la población y en las posibilidades de supervivencia de numerosos recursos renovables y no renovables ⁴¹.

Un reciente inventario realizado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)⁴² enumera una impresionante lista de problemas acumulados durante los últimos años, los que en conjunto configuran un

³⁹ CEPAL, 1991. “Una estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile, 1987, Naciones Unidas, Santiago.

⁴⁰ Castañeda, Tartisio. 1990. “Para Combatir la Pobreza. Política Social y descentralización en Chile durante los 80 ’, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

⁴¹ Hayek, Ernest. Gross, Patricio y Espinoza, G.A., 1990. “Problemas Ambientales de Chile, AID-Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

⁴² CONAMA, “Corporación Nacional del Medio Ambiente, Chile

cuadro ambiental verdaderamente alarmante: contaminación marina por aguas servidas y por residuos industriales; falta de tratamiento de aguas servidas; contaminación química y bacteriológica de aguas de regadíos; sobreexplotación de especies marinas; contaminación biológica de cauces naturales y artificiales; irracional explotación y destrucción del bosque nativo; deterioro de praderas y suelos de pastoreo (toda el área patagónica); tala indiscriminada de flora nativa, etcétera. A ello habría que agregar el persistente aumento del deterioro ambiental de la ciudad de Santiago, que la ha convertido en una de las ciudades más contaminadas del mundo. Este panorama incuestionablemente alarmante se agrava cuando se encuentra que, en el marco de las reglas del juego vigentes, no es fácil desarrollar una política de protección ambiental realmente efectiva sin afectar la dinámica y la modalidad actuales de acumulación y crecimiento.

2.3.b.- VISION A FAVOR DEL PROCESO PRIVATIZADOR

Las orientaciones doctrinarias respecto de las privatizaciones, tuvieron su desarrollo más acabado en 1980, bajo las administraciones de la Primer Ministro Margaret Thatcher en Inglaterra y el Presidente Ronald Reagan en Estados Unidos. Estas experiencias se extendieron a un grupo de países del primer mundo, como España, Italia, Francia, Canadá y Alemania. Sin embargo estos países no tuvieron la profundidad de las reformas realizadas

en Estados Unidos e Inglaterra. Propositiones de privatización que se debaten en Inglaterra y los Estados Unidos en la década de los ochenta están inscritas e inspiradas básicamente, en la **Teoría Económica Neoclásica** y en el **Modelo Neoliberal** que se fundamentan en la creencia en que las fuerzas del mercado distribuyen los recursos, salarios, bienes y servicios más efectivamente que las fuerzas interventoras del Estado. Estas proposiciones están principalmente, referidas a la reducción de la intervención económica del Estado en la sociedad.

Por privatización se designa, en términos generales, aquellas políticas diseñadas para establecer los principios del mercado en la provisión y distribución de los servicios públicos. Es esta última, la dirección más controversial de la privatización ya que tiene que ver directamente con la distribución social de los recursos (Pulkingham⁴³: 1989). Para la mayoría de los estudiosos de la privatización ésta se refiere a la transferencia de funciones y actividades del sector gubernamental al sector no directamente controlado por el Gobierno. Dentro de esta lógica el sector público redefine su intervención en la sociedad, fundamentalmente a través de las empresas estatales, lo que trae como consecuencia un rediseño en el gasto público. La privatización en el área social funciona como una extensión de un proceso que tiene su origen en el ámbito económico.

Existen tres puntos de vista que se pueden destacar y que ayudan a comprender a grandes rasgos este proceso en América Latina.

a) Punto de vista Economicista Teóricamente considera a la privatización como un fin en sí mismo y enfatiza sus aspectos económicos. Este punto de vista analiza los procesos de privatización en términos comparativos, utilizando básicamente las experiencias de los países desarrollados. También hay referencias sobre algunos países del Tercer Mundo como Chile, Brasil, Corea del Sur, Bangladesh, South Africa, entre otros. Los autores representantes de este punto de vista, realizan una evaluación de las experiencias anteriores en términos de los éxitos alcanzados y/o fracasos, destacando los primeros sobre los obstáculos o dificultades. En la literatura perteneciente a este punto de vista, también se encuentran referencias a las modalidades que se adoptaron para cada caso y sus resultados en cuanto al ahorro del gasto fiscal del Estado y al nuevo estilo de gerencia orientado hacia la búsqueda de eficacia y eficiencia en los entes una vez privatizados.

Desde esta perspectiva, la sociedad civil es el empresariado organizado y se coloca por encima del Estado. Se podría inferir que este sector sería el instrumento para aumentar la eficacia de los aparatos del

Estado. Los exponentes de este enfoque, comparten la idea de disminuir la presencia del Estado en la economía y de redimensionarlo, no solamente en las áreas económicas sino también en las sociales. Aquí el objetivo explícito es fomentar una nueva división del trabajo entre los sectores público y privado con el fin de aumentar la eficacia y eficiencia de ambos. Sin embargo, una derivación de este objetivo es el de mantener separados estos sectores. El primero, en el ámbito social y el segundo en el ámbito económico. Los autores considerados en este primer grupo sostienen que lo anterior es una condición necesaria para que una sociedad alcance el desarrollo medido en términos de crecimiento económico.

b) Punto de Vista Político y Social, Este punto de vista vincula la privatización, básicamente a los aspectos político - sociales de una sociedad determinada y argumenta que sus posibilidades de surgimiento y modalidades de expresión deberían estar relacionadas con la tradición sociopolítica y cultural que le es propia a cada país. De allí que los procesos de privatización devienen de decisiones políticas que se toman asociadas, principalmente a una forma específica de Estado.

Quienes suscriben este punto de vista sostienen que las condiciones socioeconómicas en las cuales se sucedieron los procesos de

privatización en los países europeos, difieren sustancialmente de las condiciones que presentan hoy en día los países latinoamericanos, así como también hay diferencias sustanciales socio históricas entre los propios países latinoamericanos; por lo tanto los resultados esperados variarían puesto que el surgimiento y desarrollo del Estado Latinoamericano es diferente al de cualquier Estado Europeo. Podría concluirse que un proceso de privatización tendría que vincularse a las características socioculturales propias de cada sociedad y asumirse como uno de los medios para lograr un fin mucho más complejo como es el desarrollo de la sociedad.

Como parte de este punto de vista, es importante destacar el análisis que sobre este punto hace Scarpaci⁴⁴, quien, básicamente argumenta que los procesos de privatización en general, y la tendencia hacia la privatización de las empresas y servicio del Estado en particular, no pueden estudiarse o interpretarse simplemente explicándolos como productos o respuestas a la crisis fiscal del Estado, al elevado monto de la deuda externa y el déficit presupuestal que presentan los gobiernos. Como tampoco podrían ser interpretados como productos de una conspiración para acabar con el Estado de Bienestar. Específicamente este autor argumenta que la privatización de las empresas y servicios del

⁴⁴ Scarpaci, (1989)

Estado depende de la naturaleza específica del conflicto entre el Estado, el sector privado, los consumidores y el capital (nacional o internacional). Si bien los aspectos económicos de los programas sociales son importantes para entender los procesos de privatización, ellos sin embargo, no dan cuenta de cómo tal privatización se manifiesta dentro de los diferentes sectores (social, económico, político y cultural).

Pareciera que para los exponentes de este punto de vista, la política de privatización trata de establecer los límites a la intervención estatal, principalmente en las áreas productivas e industriales, al mismo tiempo que dicta las pautas para una redefinición de la intervención pública y privada en el área social.

- c) **Punto de Vista Teórico Conceptual**, Este enfoque, profundiza en la privatización desde el punto de vista teórico-conceptual, es decir estudia el contenido del concepto analizando las dificultades de carácter metodológico que podría originar su aplicación, no en la sociedad como un todo, sino en sus diferentes subsectores. Separa conceptual y metodológicamente, las tendencias al aumento de la participación del sector privado en las esferas públicas, incluyendo en éstas la social, sucedidas antes de los ochenta y los llamados “procesos privatizadores” posteriores a esta década. Los cuales son el resultado de una decisión política de alto nivel que involucra negociaciones y transacciones entre

los diferentes intereses que se articulan en torno a determinados procesos productivos. Por otro lado, estos procesos privatizadores, sobre todo en los países latinoamericanos, son resultado también de las negociaciones sobre el pago de la deuda externa con las agencias internacionales (FMI, BM) las cuales la incluyen como uno de los requisitos principales.

Los procesos de privatización, delimitan un determinado tipo de acción, aquella mediante la cual las relaciones de propiedad, control o usufructo, o todas ellas según sea la modalidad del convenio, pasan a manos de entidades jurídicas o personas naturales privadas. Ello es importante porque por esta vía quedan excluidos de la consideración de privatización, los procesos y tendencias de crecimiento de lo privado anteriormente existentes a la firma de un convenio o transacción, es decir de lo que se identificaba como tal antes del cumplimiento del pacto. Es a partir de la década de los 80 cuando con el propósito declarado de liberar de restricciones a la economía y concentrar la atención en impulsar las privatizaciones que se constituyen organismos especialmente dedicados a estudiar metodológicamente los aspectos de orden legal y jurídico que conllevarían los procesos privatizadores.

Síntesis de Los Puntos de Vista

Es importante destacar que las tres perspectivas mencionadas no son puras en sí mismas, en donde los análisis que privilegian lo económico y el corto plazo no consideran los aspectos sociales y políticos y viceversa. De allí que la diferenciación que se establece tiene fines exclusivamente analítico-metodológicos para ubicar las diversas posiciones sobre el proceso de privatización a partir del énfasis en los rasgos sobresalientes de cada uno de estos enfoques.

En resumen, la privatización definida en un sentido amplio abarcaría todas aquellas acciones que tienen como meta reducir la intervención del Estado en la economía. En consecuencia, comprendería no sólo una transferencia de bienes públicos al sector privado, sino también la desregulación de determinadas actividades públicas o privadas, al igual que la concesión de la prestación de servicios públicos al ámbito privado.

Definida en un sentido estricto, la privatización se circunscribiría al cambio de titularidad o gestión del sector público al privado lo cual implica asumir, por los particulares de bienes o actividades económicas anteriormente bajo la titularidad o gestión pública. Por consiguiente, en este sentido la privatización y desregulación son conceptos distintos, que implican y refieren acciones y procesos diferentes. La desregulación remite a un

conjunto de acciones conducidas con el ánimo de dinamizar la vida económica y que consisten básicamente en la eliminación, por parte de las instancias públicas competentes, de restricciones y constricciones que afectan a las decisiones empresariales⁴⁵.

En la primera definición, la desregulación es una condición necesaria para un proceso exitoso de privatización y en la segunda acepción, pareciera que independientemente de la desregulación, el proceso de privatización podría ser exitoso.

En el marco de la recesión económica de los ochenta, en favor de los procesos de privatización se proponen cuatro argumentos principales⁴⁶:

1. Es determinante para la superación de la distorsión económica creada por la intervención estatal improductiva en áreas donde la rentabilidad es posible,
2. Profundiza el modelo exportador definido como la llave del éxito del desarrollo económico,
3. Libera los mercados internos y las importaciones necesarias para garantizar la competitividad requerida para el crecimiento de las exportaciones y,

⁴⁵ De la Serna: 1991.

⁴⁶ Mark Skousen

4. Aumenta la eficacia y la eficiencia de las empresas y servicios públicos partiendo de la base de que el sector privado es más eficiente que el sector público.

Estos y otros argumentos de orden económico han sido subrayados por los autores que definen a la privatización como un fin en sí mismo (Hayek, Huntintong y Friedman⁴⁷). Al mismo tiempo, en su mayoría, estos son los argumentos que se han venido usando en América Latina como soluciones para enfrentar los problemas económico-financieros del Estado.

En los análisis de los dos casos considerados en países desarrollados (Inglaterra y Estados Unidos) encontramos que tienen en común, dos condiciones:

1. Una combinación entre limitaciones presupuestarias, el fracaso del sector público en la prestación de los servicios y un compromiso político fuerte en favor de la participación del sector privado.
2. La existencia de un sector privado fuerte y de un mercado de capitales desarrollado.

⁴⁷ Friedman, Milton.. Considerado el Padre del Neoliberalismo, es uno de los economistas contemporáneos más influyentes, de los comentaristas políticos y de los ensayistas del siglo. Un opositor ferviente de la economía Keynesiana, Fiedman condujo la Teoría “Monetarista” de la Escuela de Chicago contra la Teoría Keynesiana entre los años 60’ y los años 70’.

Tomando como referencia las condicionantes anteriores se puede percibir que con excepción de la primera condición, las demás que se anotan no están presentes o se dan con cierta dificultad en América Latina y el Caribe. La inexistencia en los países de la Región de un sector privado fuerte y un mercado de capitales vigoroso se explica por el nacimiento y desarrollo del empresariado, que en la mayoría de los países de América Latina, estuvo protegido por el propio Estado. Por otro lado, la estructuración típica de la administración pública y la práctica tan extendida del clientelismo político impiden que se cumpla la tercera de las condiciones apuntada por los defensores de la privatización.

Como se desprende de lo anterior, la política de privatización, tiene acuñado un alto contenido económico en su fundamentación y una preconcepción firme sobre la superioridad de la eficiencia del sector privado sobre la del sector público.

No obstante aunque, por una parte, estamos de acuerdo con las privatizaciones, debido al criterio económico que prevalece en la empresa privada que hace más dinámico el desarrollo de estas empresas y por ende mejorar el servicio. El asunto es que no siempre se han dado de esa forma, o por lo menos es lo que pretendemos verificar con esta investigación, por otra parte, es bastante cuestionable como se ha llevado a cabo este proceso, debiera existir una mayor participación ciudadana para debatir estos temas

antes de ser decididos, mas aún en democracia, pues, la democratización exigirá una mayor participación de los diferentes grupos y corrientes en los asuntos de gobierno. Si se cuenta con un criterio de igualdad, este proceso será beneficioso para el desarrollo de las empresas públicas, reforzadas éstas, naturalmente, por un cuerpo administrativo capaz y comprometido, cuya permanencia relativa permita atenuar los cambios y aprovechar las políticas favorables al sector.

Por último, los procesos de privatización fueron diseñados para el sector productivo y sólo por extensión se incluyeron los sectores sociales ello implicó un grado menor de reflexión y análisis para el caso de estos últimos.

La privatización no se remite a un proceso único ni a una decisión que se ejecuta en un período breve. De hecho, la privatización implica no solamente un proceso, sino la articulación de varios procesos simultáneos que se originan en los distintos sectores de la sociedad y que resultan de decisiones diferentes en cuanto a políticas económicas y sociales. Cada una de ellas adopta distintas modalidades las cuales dependen de la correlación de fuerzas entre los distintos actores y las características propias del sector.

Por último, la privatización debe ser vista en el marco de las transformaciones globales de la naturaleza del Estado porque, en definitiva lo que se defiende es un rol diferente del Estado que se adecue al nuevo

modelo de acumulación y desarrollo, el cual incluye como uno de sus elementos principales, su disminución, la globalización y trasnacionalización de la economía.

El proceso de privatización tiene orígenes diversos, si bien estos se han llevado a cabo en regímenes autoritarios, también se ha se han dado en gobiernos democráticos.

El resultado de un cambio de una convicción ideológica, como en el caso de las dictaduras militares en América Latina, especialmente Chile durante la década del 70. En otras experiencias fue el resultado de buscar ser favorecido y demostrar condescendencia con las agencias financieras internacionales como fue el caso de algunos regímenes democráticos, también en América Latina durante la década de los años 1980 y mas tarde en Europa, así como en las repúblicas de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviética, las privatizaciones han sido el resultado de un cambio en la correlación de fuerzas políticas a nivel de Estado.

En el caso de Estados Unidos e Inglaterra estos difieren en su contexto, pero persigue el mismo objetivo. Finalmente la decisión de privatizar las empresas del estado, no formó parte de un debate nacional, ya que habían actores internacionales involucrados en el diseño, promoción y financiamiento del proceso privatizados.

La privatización encierra varias etapas, la descripción que a continuación se detalla se origina por una visión de largo plazo, inscrita en la convicción y la filosofía que describe el proceso de privatización como deducido por políticas de apertura y globalización, más a tono con lo que se conoce como economía de mercado:

Una primera etapa : la privatización se orientó hacia sectores económicos "soberanos" y "estratégicos" a nivel macro, conocidos por los economistas de la corriente principal como claves; es decir, el petróleo, la minería, telecomunicaciones, energía, turismo, hidrocarburos, financiero y la industria en general;

La segunda etapa: es seguida de definiciones de derechos de propiedad, a nivel microeconómico sobre bienes como: servicios de salud pública, educación, agua y tratamiento de desechos sólidos, las represas que generan electricidad, cárceles, puertos, bibliotecas, servicios dependientes del Ministerio de Justicia, locomoción colectiva, recolección de basura, tareas municipales, concesión de carreteras y túneles, aeropuerto y control de tráfico aéreo, ferrocarriles, parques y jardines, reservas naturales, museos, ruinas arqueológicas.

Sin embargo, clasificarlas como política de orden macro y microeconómicas sólo es una convención. La realidad reflejará innumerables

áreas donde la privatización tendría efectos benéficos⁴⁸ a juicio de los gobiernos, no descontándose por ello que se mencionen sectores económicos como la industria, minería y las telecomunicaciones son consideradas macroeconómicas sólo en función a la envergadura de las empresas a privatizar.

⁴⁸ Estos beneficios serían por una parte mejorar la calidad de productos o servicios, además de activar la actividad económica del país, inyectándole recursos a la economía nacional mediante la inversión extranjera y el libre mercado. Por otra parte pretendía elevar el crecimiento económico del país con medidas de ajuste y disminución del gasto fiscal, esto con el fin de amortizar la deuda externa que mantenía el país. En realidad no eran solo las privatizaciones las medidas a aplicar, sino un paquete de medidas económicas entre las que se encontraban las privatizaciones.

CAPITULO 3

“El Desarrollo Histórico de Las Privatizaciones”

CAPITULO 3 : “DESARROLLO HISTORICO DE LAS PRIVATIZACIONES”

El presente capítulo describe como se ha desarrollado el proceso privatizador, comenzando con la experiencia de la Comunidad Europea, siguiendo con la experiencia Latinoamericana, para finalmente analizar el proceso de privatizaciones en nuestro país ,ello en el contexto que se han dado, su importancia y los resultados obtenidos.

3.1. LAS PRIVATIZACIONES EN EL CONTEXTO MUNDIAL

Las privatizaciones son un fenómeno o tendencia que afecta a todos los países. Esta tendencia está inserta como una política de racionalización del Estado moderno, dentro del proceso global de transformación de las economías nacionales.

Los procesos de privatizaciones que se dan en la mayoría de las regiones, subregiones y países del mundo contemporáneo, obedecen a una intencionalidad de hacer más racional la acción de los gobiernos y hacer más eficaz el funcionamiento de los mecanismos de Estado.

En este contexto, en muchas realidades nacionales, están en desarrollo procesos de venta, de fusión y desincorporación de empresas públicas, así como la decisión de entregar actividades que tradicionalmente controlaba el sector público, como son: electricidad, petróleo, ferrocarriles, correos y telégrafos, agua potable y otras. Esta reducción de la actividad estatal, en la producción de bienes y servicios, responde como a un consenso de aceptar como inevitables las privatizaciones para reducir, así, las dimensiones y frenar las tendencia al crecimiento de la propiedad pública.

Con la crisis que sufren los países socialistas, y el desprestigio de la economía centralmente planificada, esta situación ha fortalecido las ideas neoliberales, entre las cuales destaca aquella que sostiene: "las empresas públicas en general, no son reconocidas por su eficacia y buen desempeño económico." Por ello, se ha ido imponiendo la corriente ortodoxa de pensamiento que sugiere la venta, fusión, desincorporación y liquidación, en particular de las empresas industriales públicas. La justificación que se da en estos casos es la de ampliar o mantener el gasto social y no utilizar una parte importante del presupuesto nacional en el desarrollo de este tipo de empresas que compiten con las del sector privado.

Esto nos lleva a entender las privatizaciones como la acción del sector público de vender o traspasar, a la iniciativa privada, empresas industriales y comerciales estatales. Esta política de gobierno se ha entendido como una acción definida de fortalecimiento del sector privado y de reducción del sector público industrial. La justificación que se plantea en algunos países es la de

concentrar la actividad intervencionista en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional, para así definir claramente el ámbito del sector privado.

Por otra parte, se plantea una posición con respecto a la política pública de redefinir el rol del Estado en materia de intervención en la economía nacional. Aquí surge toda una línea de acción para enfrentar la crisis; tal línea se sustenta en una comprensión neoliberal de reducir el sector de empresas públicas para ampliar la actividad productiva del sector privado; aunque la visión de este objetivo estratégico de la postura neoliberal se esconde tras la política de sanear las finanzas públicas para reducir el déficit fiscal.

Este objetivo estratégico definido en las políticas de estabilización y desarrollo, responde a una tendencia mundial que tiene connotaciones particulares, dado que tiene relación con el proceso de Globalización de los mercados, y de avance de la penetración del capital extranjero en las economías nacionales. Situación aprovechada por los empresarios privados que presionan al Estado y a los gobiernos para que la privatización signifique un proceso ajustado a una política económica y a un redimensionamiento del sector para estatal de la administración pública a una escala menor, como una forma de dar fuerza a toda una estrategia continental de ajuste y de reinserción en la economía mundial, así como de ubicación en una nueva regionalización de todos los países medianos y pequeños.

Muchos autores sostienen que el proceso de privatizaciones corresponde a un avance de las ideas neoliberales en contra de la intervención estatal, y se ubica en una ofensiva a escala mundial, la cual responde a las exigencias del proceso de Globalización de la economía y de regionalización que fortalece la penetración de las empresas globales (transnacionales) en las economías internas de los países de desarrollo medio y atrasados. Esta ofensiva ha sido dirigida, en todos los países, en contra de las empresas públicas, alegando deficiencias organizacionales y malos manejos administrativos de tipo financiero, productivo y de personal de las mismas. Sin embargo, hay que reconocer que esta ofensiva y crítica a la gestión pública ha sido justa en algunos casos, en donde el comportamiento burocrático y la corrupción de los altos ejecutivos de las empresas públicas han marcado un procedimiento de gestión que ha sido duramente criticado por la opinión pública de muchos países de las diferentes regiones.

Pero de igual manera, será necesario que se tenga como criterio de actuación la imparcialidad, evitando beneficiar a sólo una clase o a un grupo de la sociedad, lo que trastocará y cuestionará a las empresas públicas. En este sentido, habrá que delimitar responsabilidades.

Por otra parte los mecanismos del mercado o la intervención estatal serían los causantes de la crisis, esta nos llevaría a un plano de discusión en donde no contamos con evidencias plenamente satisfactorias. Por ello, si han de seguir existiendo las empresas públicas, deberán hacerlo con clarificación de objetivos.

La aceleración de los cambios y el aumento de la complejidad empiezan a dar un carácter a la década de los años noventa. Lo que ocurre en Europa marca el proceso actual, junto con la inestabilidad de Medio Oriente y África, el desarrollo de Asia y las nuevas formas de integración que se practican en América Latina y el Caribe, en donde Estados Unidos aparece con nuevas propuestas y hegemónica el proceso de regionalización que se estructura en el ámbito mundial. Todo esto nos muestra que caminamos a un nuevo orden planetario.

Esta realidad, que nos hace ver el mundo como un todo, nos muestra que la Globalización, para su éxito, requiere de una transición pacífica, es decir, sin rompimientos de la paz mundial y con una nueva actitud de los países ricos con respecto a los pobres y a los de desarrollo medio, a fin de mantener los equilibrios en los territorios de los países que tienen cerca del 70% de la población mundial.

En este contexto, se tiene que analizar el proceso de privatizaciones, con los sucesos que revolucionaron en 1989 a Europa del Este, adquiere connotaciones nuevas y lo inserta dentro de las tendencias al cambio que ocurren en el mundo contemporáneo.

El proceso de privatizaciones, el cual se da a escala mundial, se puede definir como la tendencia política que reduce la intervención del Estado en la economía nacional mediante el traspaso de empresas e industrias de propiedad estatal al sector privado. La idea de privatización, para algunos autores, es la de devolver al sector privado las industrias,

actividades, empresas y servicios que fueron en su tiempo expropiados, intervenidos y/o nacionalizados. Esta tendencia representa la idea de que hay una toma de conciencia de los pueblos con respecto al sector privado, de que éste es más responsable y eficiente en el manejo de unidades productivas y de servicios; en cambio, aquellas que maneja el Estado o gobierno no dan la atención adecuada y no satisfacen sus necesidades en forma oportuna y eficiente.

Podemos entender el concepto de privatización, como: " El acto de reducir el rol del Estado en la administración y manejo de empresas, para aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de bienes." Además, este proceso tiene dos consecuencias principales que afectan directamente el producto nacional:

- Transfiere activos financieros del sector privado al sector público(fruto del pago por dichos activos; y
- Transfiere la propiedad (y probablemente el control) de las empresas del sector público al sector privado.

El efecto de transferencia de fondos es un problema que afecta a todos los gobiernos (qué destino dar y qué efecto producirá ello en las políticas estabilizadoras). Lógicamente, si los activos financieros recibidos del sector privado se destinan a la inversión productiva, tendrán un efecto positivo en el producto; y otro efecto si ellos se destinan al gasto social para atender las necesidades de los sectores de pobreza extrema. En fin, cada

realidad nacional debe hacer este análisis y ver también cuál es el efecto de la privatización sobre la distribución del ingreso.

En la coyuntura actual, el proceso de privatizaciones adquiere nuevas connotaciones, derivadas de los cambios en los mecanismos de comercio internacional y los nuevos desafíos planteados por las grandes transformaciones en la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y en los países de Europa central y oriental, quienes de una economía centralmente planificada, pasan a otra, basada en los principios de una economía de libre mercado.

Por ello, con esta visión general, se hace un análisis de lo que ocurre en la realidad internacional con el proceso de privatizaciones, el cual se constituye en una tendencia global y es parte de los cambios que coayudan a la Globalización de la economía mundial.

3.2. EL PROCESO PRIVATIZADOR EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, el proceso de privatizaciones se ha dado en un contexto político complejo.

Se puede decir que se inicia con las dictaduras militares, surgidas en América Latina durante la década de los años setenta, las cuales disminuyeron los sistemas de empresas públicas mediante la venta y fusión de las mismas. Este proceso responde a una cierta forma de inducción

proveniente de los países industrializados (del norte) que han puesto en práctica la política de privatizaciones como uno de los elementos claves para hacer avanzar sus programas estabilizadores y de reconversión industrial, así como fortalecer el proceso de Globalización. Además, los organismos financieros internacionales el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (B.M) y la Banca privada internacional han propiciado la privatización en todo el continente.

Las previsiones de los organismos financieros internacionales acerca de la transitoriedad de la crisis y las posibilidades de una salida rápida no se vieron confirmadas en la práctica. Las medidas aplicadas para solucionarla sólo permitieron atenuar la crisis del sistema financiero norteamericano, pero, incluso hubo sectores productivos y balanza comercial que se vieron seriamente perjudicados, al igual que los deudores, debido a una suspensión abrupta de los flujos crediticios por parte de los bancos acreedores y las enormes transferencias de fondos hacia las economías centrales.

Hacia mediados de los ochenta, la percepción de esta situación, junto con el cambio de titular del Tesoro norteamericano, llevó a una redefinición del problema y a una nueva propuesta de solución. En la Asamblea conjunta del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, en octubre de 1985 en Seúl, el nuevo Secretario del Tesoro de Estados Unidos (James Baker) presentó un documento titulado "Programa para el Crecimiento Sostenido" en el que se delineaba dicha propuesta, conocida desde entonces como "Plan Baker". Este plan recogía la preocupación de los círculos académicos y políticos norteamericanos acerca del desbalance del comercio mundial y

promovía el logro de una recuperación de las economías deudoras que les permitiera restablecer su capacidad de pago de la deuda externa. En este sentido, coincidía con un viejo reclamo de los países en desarrollo.

En cierto modo, la propuesta de Baker establecía roles para los actores involucrados: los deudores debían lograr una tasa más alta de ahorro y de inversión internas a fin de propender al crecimiento sostenido, para lo cual debían continuar aplicando los ajustes de corto plazo indicados por el FMI junto con políticas macroeconómicas aperturistas y de libre mercado, para que la inversión privada encontrara condiciones propicias; los organismos financieros internacionales y los bancos comerciales, por su parte, debían proveer el apoyo financiero necesario a estas políticas.

Es interesante remarcar la subdivisión interna de roles al interior de la comunidad financiera internacional. Esta estrategia remarcaba la continuidad del rol protagónico del Fondo como catalizador de los nuevos flujos financieros, apoyado ahora por la banca internacional, mientras que reservaba al Banco Mundial la misión de agilizar su sistema operativo, aumentar la eficiencia y el volumen de sus préstamos y expandir la cartera de créditos de rápido desembolso asociados a reformas institucionales y sectoriales que promovieran la actividad privada. Los bancos comerciales, por su parte, debían revertir su escasa participación en el financiamiento hacia los deudores, incrementando los flujos de capitales frescos hacia aquellos países que aplicaran las políticas económicas adecuadas.

Luego, el Banco Mundial acogió positivamente la iniciativa de Baker, la cual colocaba a esta institución y a las ideas que venía pregonando en los últimos años en un primer plano del manejo del problema del endeudamiento internacional. En consecuencia, sobre la base de dicha iniciativa, delineó su accionar para el resto de la década. Su intervención se basaría en los siguientes puntos:

- a) Aumento del soporte financiero a los países con problemas, mediante el incremento de los préstamos de ajuste estructural y sectorial;
- b) Amplia interacción con los gobiernos de cada país para la identificación y acuerdo sobre las medidas de política económica y las reformas estructurales a implementar;
- c) Mantenimiento de la financiación de proyectos de inversión destinados a la rehabilitación, reestructuración y ampliación del stock de capital de empresas y sectores económicos;
- d) Apoyo a programas de carácter social con vistas a sectores de escasos recursos;
- e) Incremento del rol catalizador respecto a otras fuentes de financiamiento, ya fuera comercial u oficial.

El cuadro N° 2 presenta información general de lo que ocurre en América Latina en materia de privatizaciones y enumera las acciones de gobierno y la forma en la que, en algunos países de la subregión, se implementan las políticas de desincorporación de empresas públicas.

El proceso privatizador en América Latina no se ha limitado tan sólo a la venta de empresas estatales sino también esta medida se ha aplicado al Sistema Bancario. Este proceso no ha estado exento de controversia, en otros casos se ha manifestado un descontento social (Argentina, Perú y Venezuela). Por otra parte ha existido incertidumbre por parte de los inversionistas, que no se interesan en comprar las empresas estatales, como es el caso de Perú. Pero sin embargo ha habido países como Chile y México que han considerado no vender ciertas empresas por tener carácter de estratégicas.

Las empresas públicas, en América Latina, han jugado un rol importante en el desarrollo económico y social, así como en la consolidación de los Estados nacionales e independientes de la región.

Empero, la crisis de la deuda externa, los problemas actuales de modernización de la administración pública, la apertura comercial y el nuevo trato al capital extranjero, han creado condiciones en muchos países latinoamericanos para impulsar las privatizaciones como un proceso de aprendizaje y modernización productiva que pretende cambiar décadas de intervención del sector público en la economía de cada realidad nacional del área; no obstante". Se reconoce la necesidad de encarar pragmáticamente este tema, también se quiere destacar que la discusión, con frecuencia, no toma debida consideración de la conveniencia y de las dificultades para privatizar empresas públicas.

Para apreciar el significado del proceso de privatizaciones en América Latina, se presenta el cuadro N° 2.

Reconociendo la importancia que ha tenido la participación estatal en las economías latinoamericanas, en particular la de Chile, hemos de subrayar que en el contexto de actuación no ha variado significativamente.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a mediados de los ochenta, el ingreso real per cápita en América Latina incluyendo Chile, descendió al nivel del año 1977. - A su vez, el desempleo urbano se elevó enormemente y la inflación tuvo una gran aceleración. De allí en adelante se han superpuesto varios valores negativos en la economía, como por ejemplo las alzas del interés real, el corte del ingreso de capitales y un considerable deterioro en los intercambios.

Ante la situación, los países latinoamericanos aparecen con un grado mayor de vulnerabilidad externa, pero reconociendo que la crisis tiene un carácter estructural y que los procesos de ajuste son altamente ineficientes. En este contexto, lo más grave ha sido el crecimiento de las desigualdades internas. Por otra parte, existe una serie de factores que prevalecen como formas de relaciones económicas a escala mundial, como son el proteccionismo, las transformaciones de las normas de consumo, la reestructuración industrial, el avance de la tecnología en los países desarrollados y las nuevas modalidades de operación de los agentes transnacionales.

CUADRO N° 2 “PRIVATIZACIONES EN AMÉRICA LATINA”

PAÍSES	Año de las privatizaciones	ACCIONES ADOPTADAS	OBSERVACIONES
ARGENTINA	1976	Reducción del sector público (venta, liquidación y devolución de empresas al sector privado).	Se limitaron atribuciones y se suprimieron organismos públicos.
	1990	El gobierno mantiene una política definida de desincorporación de empresas públicas.	Existe una resistencia de los sindicatos y de los partidos de izquierda.
BRASIL	1984	Venta de 100 empresas públicas.	En 1985 fue parcialmente vendido PETROBRAS OIL.
	1990	El gobierno mantiene una política firme de desincorporación de empresas públicas. Se prepara una gran subasta de acciones en la Bolsa de Valores de Río de Janeiro.	El programa de subasta del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) ha tenido una fuerte crítica por parte de diputados de izquierda y de la Central Única de Trabajadores.
	1990	El programa de privatización postula la venta de 27 empresas públicas y espera obtener cerca de 18.000 millones de dólares.	El presidente Collor de Mello plantea como irreversible el proceso de privatización.
COLOMBIA	1986	Se adoptaron políticas para reducir el sector de empresas públicas.	1987: se puso a la venta la Compañía CARBONAL (empresa carbonífera).
	1990	Se mantiene una política de ventas y liquidación de empresas públicas.	
CHILE	1973	Devolución de empresas expropiadas, nacionalizadas por el gobierno de Salvador Allende.	1980: venta de empresas públicas 1986: venta de bancos intervenidos.
	1990	El gobierno actual mantiene una prudente cautela con respecto a las privatizaciones.	1989: se pidió revisión de las ventas de algunas empresas públicas por haber sido vendidas abajo precio.
GUATEMALA	1982	Se impuso una política de privatizaciones. La caída de Ríos Montt paralizó el proceso de privatizaciones.	La política de privatizaciones fue suspendida por el Golpe de Estado militar.
	1989	El gobierno del presidente Vinicio Cerezo reabrió el proceso de privatizaciones.	Se preparó un programa de desincorporación de empresas públicas.
MÉXICO	1986	En 1983 se puso en marcha el proceso de privatizaciones.	En 1982 había 1.155 empresas públicas en el sector público.
		En 1986, un balance mostró que en el proceso de privatizaciones se habían vendido 101 entidades, se liquidaron 269, se fusionaron 58 y se transfirieron 30 a diferentes estados y al sector social. En total se habían desincorporado 458 entidades públicas.	Se mantienen bajo el control del Estado las empresas definidas como estratégicas.
	1990	El gobierno mantiene una política de desincorporación de públicas no prioritarias.	Está por iniciarse la desincorporación de la Banca especializada.
PERU	1981	Venta de 24 empresas públicas por el gobierno de Belaúnde. La inestabilidad política ha liquidado el desarrollo del programa de privatización.	En este país, ante la incertidumbre, el sector privado no se interesa en comprar empresas públicas.
	1990	El gobierno del Presidente Fujimori trata de implementar un amplio programa de desincorporación de empresas públicas.	Está la idea de poner en subasta algunos paquetes de acciones de empresas públicas del grupo minero y de transporte.
VENEZUELA	1980	Venta de empresas públicas durante la administración de los demócrata-cristianos.	Venta de las empresas públicas.
	1990	El gobierno del presidente Andrés Pérez estudió la puesta en marcha de un programa de desincorporación de empresas públicas.	Existe una posición crítica del sector social y de los partidos de izquierda.

Fuente : MODERNIZACION Y ESTRUCTURACION GLOBAL EN CHILE, Cuadernos de Economía, País:

Colombia. Publicación del Departamento de Teoría y Política Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Santa fe de Bogota, Colombia. Autor: Carlos A. de Mattos.

Las nuevas relaciones mundiales exigen estudiar a fondo las formas de inserción y definir una posición clara sobre elementos como la tecnología; los tratados de libre comercio; las políticas fiscales; las regulaciones sobre las relaciones sociales, etc. En breves palabras, habría que considerar elementos endógenos y exógenos cuya importancia es tal, que se requiere de una serie de decisiones en donde el Estado está obligado a considerar multitud de intereses y pugnas sociales que lo fuerzan a actuar más como un ente satisfaciente y no del todo optimizante.

Dadas estas condiciones, deben explicarse las formas de complementariedad que puedan realizar las empresas Públicas y el sector privado. Una de las modalidades de la intervención estatal corresponderá al sector de desarrollo social, el cual no debe ser relegado. En este sector, las formas de prestación de los servicios y satisfacción de bienes deberán pasar por la aceptación de que ni todo lo negativo corresponde al Estado, ni todo lo positivo es exclusivo del mercado.

Dado el gran dinamismo que vive y cuyos cambios nos exigen adaptarnos con gran rapidez a situaciones cambiantes, se debe contar con estudios que analicen la pertinencia de las intervenciones estatales juzgando con respecto a los fines con que fueron creadas las Empresas Públicas, de forma tal que podamos realizar los ajustes convenientes surgidos de evaluaciones de la sociedad, con respecto a las Empresas Públicas. A este

respecto, se hace necesario distinguir a las empresas que prestan servicios con carácter eminentemente social de aquellas que presten bienes y servicios en el mercado, para lo cual habrá que contar con criterios de evaluación tales como costo-efectividad, balance social, etcétera

En última instancia, el reto para las Empresas Públicas es responder adecuadamente a una sociedad que reclama servicios cada vez más diferenciados, pero con calidad y eficiencia en su prestación. Un mal servicio público o un producto no satisfactorio provocará críticas y cuestionamientos inevitables por parte de la opinión pública.

3.3. EL CASO CHILENO

Para entender el contexto en que se desarrolla el proceso de privatización de empresas públicas en Chile procederemos a describir la evolución del rol del Estado asumido durante el Siglo XX. Las condiciones creadas por la gran depresión de los años treinta y por la segunda guerra mundial obligaron a los países del cono sur a adoptar un modelo de desarrollo distinto al pregonado por la visión más ortodoxa del espectro económico, este modelo denominado de “Industrialización por sustitución de importaciones”, respondía de mejor forma al escenario mundial, en donde la economía internacional no parecía estar en condiciones de ser el motor del

desarrollo de la región, y así queda de manifiesto con el “Plan Marshall”¹, en donde Estados Unidos centra todas sus prioridades en la reconstrucción de Europa y la guerra fría.

Este modelo, implantado en los países de América Latina a partir de los años cincuenta, ponía énfasis en que el desarrollo debía ser la consecuencia de políticas deliberadas y no el resultado de la libre competencia, por tanto abogaba por una fuerte y programada intervención del estado en la economía. Los resultados de este modelo en los treinta años posteriores fueron buenos, puesto que la región en su conjunto creció a un promedio del 5,5% anual y la producción regional se cuadruplicó en el mismo período, no obstante el producto medio por habitante creció a un ritmo cercano al 3% anual, lo que se explica por la alta tasa de crecimiento demográfico, lo que situaba a la región en lo que se denominó un “grado de desarrollo intermedio”.²

Durante el período descrito, que abarca desde 1950 a comienzos de la década del '80, se observa en la región un alto grado de desarrollo institucional, lo que se refleja en que casi todos los países crearon sistemas nacionales de planificación, instituciones financieras de desarrollo, sistemas nacionales de ahorro y préstamo, instituciones de desarrollo agrícola o de reforma agraria, servicios públicos que permitieron mejorar la infraestructura

¹ Ver Anexo 2.

en el campo de los transportes y las comunicaciones, empresas nacionales de energía y otros organismos que indujeron un acelerado proceso de modernización en los países. Este alto grado de desarrollo institucional estaba asociado al rol que le tocaba jugar al estado en la aplicación de este modelo.

Chile no fue ajeno a estos acontecimientos, y destacó también por el alto grado de desarrollo institucional alcanzado, sin embargo, este desarrollo ocurre en un período cronológico anterior a de los demás países de la región, así se tiene que “en la constitución de 1925 se reconocen los derechos básicos de los trabajadores y se hacen innovaciones institucionales que provocan una transformación de la estructura de la economía.”³ Dentro de estas nuevas instituciones las más relevantes para el presente estudio son el Banco Central que pone fin a décadas de desorden monetario, la Dirección de Impuestos Internos, la Superintendencia de Abastecimientos y Precios, la Contraloría General de la República y también data de estos años la nueva legislación proteccionista orientada a estimular al desarrollo industrial. Este Estado interventor, como se le a denominado, fue posible en Chile, según Oscar Muñoz, porque “la estructura social y política del país había cambiado. Las clases medias y populares irrumpieron en el escenario electoral y lograron modificar el balance del poder a través de una dirigencia carismática

² Iglesias, Enrique: “Reflexiones sobre el desarrollo económico” Capítulo 2, pág. 28.

y visionaria. Los acontecimientos internacionales no fueron ajenos a este desarrollo institucional, ejerciendo influencias que por momentos fueron decisivas.”⁴ Así nace el Estado interventor bajo cuyo alero se llevo adelante el proceso de transformación de una economía primario-exportadora a una de industrialización por sustitución de importaciones.

Tal como lo destaca Patricio Meller⁵, para sacar a Chile de la depresión, el Estado impuso restricciones y medidas de control relativas al sector externo en la década del 30, sin embargo en la siguiente década fue aún más lejos, “asumiendo un rol directo en el proceso productivo y en la promoción del desarrollo”. Como ya se expuso la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) jugó un rol de gran importancia dentro de este proceso de transformación, siendo el primer organismo público que contó con recursos para financiar actividades de inversión.⁶ Este organismo pronto se transformó en el principal instrumento para la promoción del crecimiento, creando empresas estatales de gran importancia como: Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), Compañía de Aceros del Pacífico (CAP),

³ Muñoz, Oscar: “Hacia el Estado regulador”, en “Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador”, editor Oscar Muñoz G. CIEPLAN 1993, pág. 21.

⁴ Muñoz, Oscar: “Hacia el Estado regulador”, en “Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador”, editor Oscar Muñoz G. CIEPLAN 1993, pág. 21.

⁵ Meller, Patricio: “Un siglo de economía política chilena (1890-1990)”, editorial Andrés Bello, pág. 58.

⁶ Es interesante observar la discusión política que se dio en torno a la creación de la CORFO, porque si bien los empresarios reunidos en la SOFOFA, estuvieron de acuerdo con el nuevo rol del Estado en darles una mayor protección a la producción nacional y además, en un Estado que formulara un plan nacional de desarrollo, canalizando los recursos al sector privado. Para mayor información acerca de la discusión política en torno a la creación de la CORFO y sus primeras actividades, ver a Patricio Meller, “Un siglo de economía política chilena (1890-1990)”, editorial Andrés Bello, pág. 58 y 59.

Empresa Nacional de Refinería del Petróleo (ENAP), Industria Azucarera Nacional (IANSA), entre otras. Además entre el período 1939-1954 CORFO controlaba el 30% del total de inversión en bienes de capital y más del 25% de la inversión pública.

Como se deduce el Estado interventor tuvo claros rasgos empresariales, en donde asumió, como consecuencia de la coyuntura, directamente la responsabilidad de la creación de nuevas fuentes de trabajo, empleo y riqueza. Sin embargo este tipo de Estado sufre una transformación acelerada en el año 1970 en donde es elegido don Salvador Allende Gossens como Presidente de la República, apoyado por una coalición de izquierda, la Unidad Popular. El nuevo Gobierno estimaba que el patrón de desarrollo era lento y que el crecimiento relativamente retardado estaba asociado con el control de la economía, específicamente la gran minería del cobre y la industria manufacturera, ambas controladas por monopolistas extranjeros y nacionales. Se creía que para acelerar el crecimiento se debía producir un cambio profundo en el patrón de propiedad transformándose el Estado en uno de tipo centralmente planificado, lo que era también un requisito para la construcción de una nueva sociedad socialista. Como era de esperarse en este período el Estado muestra un gran incremento en el control de la mayoría de los sectores productivos, tal como se puede apreciar

en la cuadro N°1, la participación de las empresas estatales en el PIB subió de un 14,2% en 1965 a 39% en 1972.

Cuadro N°3: Participación de las empresas estatales en el PIB (%).

	1965	1972
Minería	13.0	85.0
Manufactura	3.0	40.0
Servicios públicos	25.0	100.0
Transporte	24.3	70.0
Comunicaciones	11.1	70.0
Finanzas	-	85.0
Todas las empresas estatales	14.2	39.0

En el cuadro N°3 se puede observar el número de estas empresas según su régimen legal, alcanzando a un total de 529 empresas en 1973 en contraposición con las 67 que existían apenas asumió el gobierno de la Unidad Popular.

Cuadro N°4: Número de empresas públicas según régimen legal.⁷

	1970	1973
Filiales CORFO:		
Empresas	46	228
Bancos	0	18
Intervenidas	0	259
Creadas por ley:		
Empresas	20	23
Bancos	1	1
TOTAL	67	529

Sin embargo, el modelo de desarrollo descrito anteriormente comienza a entrar en crisis, tanto en América Latina como en Chile, puesto, y tal como lo señala Enrique Iglesias, “la sustitución de importaciones dio lugar a una experiencia de desarrollo esencialmente desequilibrada, que pronto enfrentó tres limitaciones que se pusieron de manifiesto en forma progresiva: el deterioro de la balanza de pagos, el aumento de los desequilibrios sectoriales y el deterioro de las cuentas del sector público”.⁸ Estas limitantes además de la crisis de la deuda comenzando la década de 1980 hace insostenible el modelo volcado al mercado interno lo que desencadena tarde o temprano,

⁷ Sáez, Raúl: “Las privatizaciones de empresas en Chile”, en “Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador”, editor Oscar Muñoz G. CIEPLAN 1993, pág. 79.

⁸ Iglesias, Enrique: “Reflexiones sobre el desarrollo económico” Capítulo 2, pág. 32. Para mayor análisis por parte del lector acerca de las limitaciones que enfrentó el modelo en América latina, ver páginas 32 a 42 del mismo libro.

dependiendo la situación interna de cada país, la aplicación de una serie de medidas orientadas a salir de la desmejorada situación en que se encontraban.

3.3.a.- LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS PRIVATIZACIONES REALIZADAS EN CHILE

En América Latina Chile fue pionero en llevar a cabo procesos privatizadores, sin embargo Chile emprende transformaciones radicales en este sentido, oscila de un extremo como es el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), al otro extremo como es el libre mercado. La principal razón que esgrime se esgrime desde el gobierno para privatizar es aumentar la eficiencia económica de las empresas y reducir el tamaño del Estado.

Si a lo anterior se le suma la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en el año 1939, nos encontramos con una gran capacidad interventora del Estado en la economía.

A pesar de que la historia chilena del Estado como empresario comienza en el siglo XVIII, es en el siglo XX cuando este rol se amplía radicalmente con la creación de las empresas relacionadas a la CORFO y de otras establecidas por leyes especiales; sin embargo, hasta mediados de los

años 60 veló para que su papel dentro de la economía fuera “estratégico” o complementario al Sector Privado.

Después de 1965 esta situación cambió rápida y drásticamente. Un intenso proceso de reforma agraria dio un nuevo impulso al Estado como empresario, el que comenzó a competir directamente con el Sector Privado administrando el 60% de las tierras cultivables del país. Además, la gran minería del cobre fue “Chilenizada” (Frei), para luego ser nacionalizada a partir del año 1971, durante este gobierno un gran número de empresas industriales, comerciales y financieras, grandes y medianas, fueron nacionalizadas o intervenidas de modo que la totalidad de estas empresas quedaron bajo administración estatal, aumento desde 68 empresas a 596 en 1970. En esta forma, la participación de las empresas estatales en el PIB alcanzó el 39 % durante este último año, generando el 100% del producto en el área de servicios públicos, alrededor de 85% en los sectores de servicios financieros y minería, y otros altos porcentajes en los demás sectores de la economía.

Los subsidios del Gobierno Central para financiar las pérdidas de las empresas estatales, generaron la mayor parte del 25% del déficit fiscal del PIB durante 1973 y fueron, por lo tanto, la causa principal e inmediata de la inflación desatada durante aquel período. Las políticas de nacionalización e intervención del período 1971 – 1973, que se aplicaron dentro de un contexto

político y social caótico, crearon la imagen de un Estado sumamente ineficiente como empresario.

Esto se transformó en la base del apoyo a la intervención militar y proporcionó la legitimidad política fundamental al nuevo Gobierno, lo que explica en gran medida la rapidez y profundidad del proceso de privatización en Chile.

Es importante recordar que al tomar el poder, el mandato implícito del régimen militar de privatizar empresas administradas por el Sector Público sólo era aceptado universalmente con respecto a las que habían sido intervenidas o adquiridas por el gobierno de Allende. Se podría argumentar que esto fue reconocido, de hecho, por el régimen militar a principios de su gobierno, cuando hizo una lista de las empresas que permanecerían en el Sector Público, y que incluían a CODELCO (la gran empresa estatal de cobre), CTC (la compañía de teléfonos nacionalizada por ley), CHILECTRA (la compañía de distribución nacionalizada por ley) y otras grandes compañías de servicios públicos y empresas estatales creadas por ley o por la CORFO.

Cuando se inicia el período de las privatizaciones de las empresas de servicios públicos, de la diversificación de las exportaciones en productos y en mercados, de una reforma tributaria que, incentivó el ahorro y la inversión, de la aplicación del principio de la subsidiariedad en las áreas de la

seguridad social y de la educación, de la apertura de las universidades privadas, de un enfoque en la derrota de la pobreza que, despertando la motivación hacia un esfuerzo personal, haga posible una igualdad de acceso a nuevas oportunidades.

Al asumir el mando la Junta Militar de Gobierno, la reconstrucción de la economía, dentro del contexto del capitalismo mundial de avanzar hacia la transnacionalización de los procesos productivos y la internalización de los mercados nacionales, propulsó una articulación mundial con los grupos monopólicos transnacionales. En tal sentido, la penetración de capitales en aquellos recursos naturales de mayor ventaja comparativa, se centralizó en el sector minero (cobre y carbón), forestal, pesquero , calzado, alimento, construcción y servicios tuvieron que readecuarse a las nuevas exigencias del mercado para su sobrevivencia.

El endeudamiento contraído por el sector privado, en particular los grupos y la banca asociada, no tuvo por destino promover la industria nacional ni el crecimiento económico del país; más bien primó la usura y la ganancia en la rotación de los créditos recibidos y la fuga de capitales: la elevada deuda externa de US 23.000 millones en 1985 y que en 1973 era de US 4.000 millones, es una idea clara del desajuste económico que, posteriormente, dio origen a la llamada “ deuda subordinada” que fue un

financiaba una porción considerable de las compras de armamento mediante un impuesto especial), ENAP (empresa monopólica procesadora de petróleo), y alguna empresa de transporte (ferrocarril, una aerolínea, etc.).

Por tanto, la privatización de empresas estatales fue una de los instrumentales utilizados para descentralizar y distribuir el poder económico en el país. Sin embargo finalmente se tradujo en el proceso inverso, es decir, en la concentración del poder económico en limitados grupos económicos. Después de concluir el primero período de privatización en 1979, el gobierno controlaba 58 firmas (menos que las 75 que controlaba en 1970). Sin embargo, el Estado todavía mantenía bajo su tutela a ENTEL y ENDESA, el monopolio de larga distancia en telecomunicaciones y el monopolio de generación eléctrica, respectivamente. Adicionalmente también el Estado controlaba CODELCO la más grande firma cuprífera chilena, CHILECTRA (Distribución Eléctrica) y CTC (Monopolio de la red básica de telefonía).

Según el economista Raúl Sáez⁹, el proceso de privatizaciones se puede dividir dos etapas cronológicas. Hay que agregar que existe una etapa intermedia (1981-1984) que es conocida como de reprivatización, etapa que

⁹ Saez, Raúl.

se ve influida por la crisis de la deuda, en donde una gran cantidad de empresas y bancos vuelven a manos del Estado.¹⁰

PERIODO 1974-1981, El primero de los grandes períodos de privatizaciones fue iniciado el año 1978 y sólo cuatro años después está prácticamente concluido, ya que son pocas las empresas privatizadas después de ese año y antes de la crisis económica y financiera que comienza a finales de 1981.

El primer paso tomado por el gobierno militar fue la normalización, a partir de Octubre de 1973 de las 259 empresas expropiadas ilícitamente o intervenidas durante el gobierno de la Unidad Popular.¹¹ Este proceso fue muy acelerado y ya a finales de 1974 se habían devuelto casi el 80% de estas empresas. En rigor no está claro si esta devolución de empresas se le puede considerar como una privatización, puesto que estas nunca fueron transferidas legalmente al sector público. En ese mismo período hubo también una restitución de tierras, o cuyo proceso de expropiación, en el marco de la reforma agraria, se consideró ilegalmente efectuado.

¹⁰ Para mayor información acerca de esta etapa consultar a Sáez, Raúl: “Las privatizaciones de empresas en Chile”, en “Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador”, editor Oscar Muñoz G. CIEPLAN 1993, pág. 89-91.

¹¹ La única condición para ser devueltas a sus antiguos propietarios, era que estos renunciaran al derecho de establecer acciones legales en contra del Fisco.

En cuanto a los motivos de la privatización, el documento que sirve de base para la política económica del gobierno militar señala que uno de los problemas de la economía chilena es el “exagerado estatismo”, por lo tanto plantean una variedad de formas de propiedad y gestión, indicando que la propiedad estatal se restringiría sólo a empresas o sectores de carácter estratégico. Sin embargo parecen ser consideraciones de carácter financiero del sector público las que principalmente impulsan las privatizaciones.¹² En 1974 el Ministro de Hacienda (Jorge Cauas Lama) señaló que las ventas de empresas públicas permitiría reducir las presiones de gasto y proporcionar una fuente mayores recursos. Esto influyó de sobremanera en el método de venta y en la velocidad del proceso.

En este período el gobierno militar privatiza una cantidad importante de activos, pero principalmente los que habían sido estatizados durante el gobierno de Salvador Allende. En el sector agrícola decide terminar con el proceso de Reforma Agraria, privatizando las tierras expropiadas y regularizar la situación de las propiedades tomadas o cuya expropiación no se ajustaba a derecho. Este proceso estaba prácticamente terminado ya en 1979.

¹² En 1973 el déficit del gobierno central era del 10% del PGB, igual cifra deficitaria arrojaban las empresas públicas.

En cuanto a las empresas y bancos en las cuales CORFO tenía la totalidad o parte de la propiedad accionaria¹³, se resolvió que 18 empresas quedarían como filiales de dicha corporación dado la importancia para el desarrollo nacional de estas empresas. Sin perjuicio de que posteriormente se resolviera su venta. En síntesis de esta primera etapa de privatizaciones quedan excluidas las grandes empresas públicas, y el Estado sigue manteniendo el control de importantes sectores como la gran minería del cobre, la extracción y refinación del petróleo, la generación y distribución de electricidad, las telecomunicaciones, los puertos, la siderurgia, los servicios sanitarios, ferrocarriles, la minería del carbón, la refinación de remolacha y el salitre.¹⁴

La venta de empresas comenzó como se dijo en 1974, y ya en 1978, 50 empresas con participación mayoritaria de CORFO habían sido vendidas, restando 8 por licitarse y 11 cuya licitación había sido declarada desierta. En el sector financiero, todos los bancos comerciales estatizados durante el gobierno de la Unidad Popular serían vendidos entre 1975 y 1976.

La institución responsable de la venta y normalización de las empresas públicas fue la CORFO, que para cuyos efectos, en 1974 crea la Gerencia de Empresas, entidad que también tendría a su cargo la labor de

¹³ Ver cuadro N°2.

dirigir la gestión de las empresas bajo su control. Sin embargo en 1976 se crea la Gerencia de Normalización, a la que se le traspasaría la función de venta y traspaso de activos del Estado, encargándose de hacer un estudio de la empresa, hacer el llamado a licitación, evaluar las ofertas y negociar la venta.- La mayor parte de las empresas y bancos fueron vendidos por el mecanismo de licitación pública nacional e internacional o por negociación directa con el comprador, aunque a veces, y dependiendo de la cantidad de acciones que poseía CORFO, se procedió a realizar licitaciones privadas en la bolsa de comercio. Las empresas podían ser compradas al contado o a plazos con una cuota al contado. La mayor parte de las empresas y bancos fueron adquiridos por inversionistas nacionales (Véase cuadro N° 3).

Cuadro N°5: Destino de las empresas públicas una vez privatizadas (1978)¹⁵

Destino De Las Empresas	N°
Inversionistas extranjeros	10
Empresas nacionales	47
Personas naturales nacionales	21
Cooperativa	1

¹⁴ Sáez, Raúl: “Las privatizaciones de empresas en Chile”, en “Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador”, editor Oscar Muñoz G. CIEPLAN 1993, pág. 82.

¹⁵Datos extraídos de Sáez, Raúl: “Las privatizaciones de empresas en Chile”, en “Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador”, editor Oscar Muñoz G. CIEPLAN 1993, pág. 84. Este cuadro no contempla el destino de los bancos comerciales.

En la vida económica, Chile enfrenta en 1982 una de sus crisis más profundas. Sin embargo, el escenario internacional experimenta un cambio importante a partir del año 1979, en que los Estados Unidos manifiesta su preocupación por desacelerar el proceso inflacionario que había caracterizado la administración del Presidente de los Estados Unidos Jimmy Carter. Como es lo obvio, en una política destinada a reducir presiones inflacionarias, que originan ineficiencia en la asignación de los recursos económicos, decisiones de política monetaria, definen un alza importante en las tasas de interés. Chile, logró atraer abundante crédito externo, que fue el sustento para alcanzar más altas tasas de crecimiento. De esta forma, su nivel de endeudamiento creció de manera significativa y, muy en especial, en el sector financiero privado, cuyas normas de regulación no se han adecuado a la presencia de mercados más abiertos y competitivos. Asimismo, a fin de estimular menores expectativas de inflación doméstica, se decidió una política de tipo de cambio fijo. Estas nuevas condiciones externas, como también decisiones de política interna, generaron una situación que llevo, finalmente, a mediados del año 1982 a decidir la devaluación del peso, cuya relación de cambio con el dólar se había mantenido fijo por espacio de tres años. Ello, evidentemente, da lugar a un creciente deterioro del sistema financiero nacional, a lo cual se une, pocos meses más tarde, el desarrollo de una crisis internacional, que se inicia con la declaratoria de moratoria de pagos por parte de México. Esto significa,

prácticamente, una paralización del flujo de crédito hacia las economías latinoamericanas, lo cual complica gravemente la situación de Chile, que en ese momento mostraba un excesivo gasto que pretendía ser financiado con créditos provenientes del exterior.

La economía chilena entró así, en la más seria crisis experimentada desde el año 1929, que significó una caída en el producto, sólo en el segundo semestre de 1982, de casi 15%, llevando a la tasa de desempleo a niveles por sobre el 25%.

Como es lo normal en períodos de crisis, surgieron las críticas y las culpabilidades a un régimen de economía de mercado, y de allí derivaron proposiciones de parte de todos los sectores, para volver a situaciones de déficit fiscal, de fijación de tasas de interés, de cierre de la economía chilena a la competencia internacional. A ello se unieron manifestaciones denominadas de protesta, con violencia y desórdenes, que tenía como propósito, no sólo el cambio en la orientación de la política económica, sino también el deseo de algunos sectores de promover el cambio del Régimen Militar.

Ello no obsta para que, simultáneamente, se busquen perfeccionamientos en la institucionalidad económica que, en definitiva, sirvan de un marco de referencia que, emergido de la realidad de las

circunstancias, oriente adecuadamente las decisiones empresariales y, muy en especial, en lo que se refiere al sistema financiero.

En 1982, tres años después de que terminara el primer proceso de privatización, la crisis de la deuda afectó fuertemente la economía chilena (crisis de la deuda externa). Como los dos más grandes conglomerados del país, controlaban más del 50% de los créditos externos y debido a su alto endeudamiento, la mayoría de las empresas bajo su control no estuvo en condiciones de pagar la deuda que mantenían con los bancos. Hacia final de 1981 el gobierno intervino los dos más grandes bancos (Banco de Chile y Banco de Santiago) y 7 financieras, posteriormente el gobierno aumentó su intervención del sistema financiero y banca nacional. Esta intervención representó, en alguna forma una reversión en el proceso privatizador, debido a que el gobierno terminó interviniendo y de esa forma controlando sobre 50 bancos y firmas. Consecuentemente, la intervención de las empresas relacionadas con los Bancos de Chile y Banco de Santiago significó que algunas de las firmas fueran liquidadas pero la mayoría de ellas, las viables, se mantuvieron en operación.

La primera etapa de privatización presentó algunos problemas asociados a la falta de regulación financiera. Harberger (1985) argumenta que “la magnitud de la crisis bancaria en los principios de los años 80’ obedeció principalmente a la falta de la Superintendencia de Bancos y

Financieras para reconocer los créditos malos. Esto hacía posible formar conglomerados con inversiones bursátiles que podrían incrementar notablemente el riesgo que enfrentaban. Adicionalmente, las prácticas de eludir y evadir el espíritu de la regulación de valores para incrementar el endeudamiento, permitió exceder estos límites a niveles indeseables. Posiblemente ello llevó a que la primera mitad de los 80' se produjera un intento serio y profundo de generar un marco regulatorio para las empresas públicas que está de acuerdo con los conceptos más modernos de regulación”¹⁶. En 1985 el gobierno inició la reprivatización de las firmas que había intervenido un par de años antes como consecuencia de la crisis financiera. Lo más relevante de esta etapa fue la privatización de empresas que tradicionalmente había sido consideradas monopolios naturales.

PERIODO 1985-1990, Durante esta segunda etapa, el gobierno introdujo importantes cambios en los procesos de privatización. En primer lugar, hubo gran cuidado de evitar la concentración de la propiedad y previo a la privatización de los Bancos, en 1983 se promulgó una nueva Ley Bancaria que evitaba drásticamente los préstamos a empresas relacionadas. Así mismo, entre 1985 y 1987 el Gobierno introdujo nuevas reglas aplicables a la Bolsa de Comercio, a los Seguros y a los Fondos Mutuos. El gobierno también permitió que solo inversores precalificados participaran en la compra

¹⁶ Harberger, 1985

de las empresas, y en el caso que el inversor fuera un conglomerado económico se requirió un pago al contado de 100%.

Para apoyar políticamente el *Proceso de Reprivatización* el Gobierno vendió empresas creando incentivos especiales de modo de permitirles a los trabajadores adquirir y mantener acciones. Esta política, denominada “Capitalismo Popular”, también pretendió reducir la concentración de la propiedad. En esencia, el objetivo era atraer el interés de los trabajadores compensar sus eventuales pérdidas, y el definitiva, promover políticamente las privatizaciones. Adicionalmente, el Gobierno evitaba valorizar muy precisamente los activos a privatizar.¹⁷

Estos objetivos se consideraron esenciales para poder establecer un régimen viable y posiblemente jugaron un papel importante otorgar al Gobierno el poder que consideraba necesario para mantener el orden público y a la vez realizar reformas estructurales.

El proceso de privatización chileno, al igual que el proceso británico, persiguió objetivos políticos en su análisis, también tuvo objetivos económicos. Como es habitual en los procesos de privatización de todas partes del mundo, se esperaba que las privatizaciones que se realizaran en Chile durante los años 70 contribuyeran, por sobre todo, a financiar el déficit

¹⁷ Paredes, Ricardo. “Lecciones del Proceso Inconcluso de Privatizaciones en Chile”, FACEA, Universidad de Chile. P. 3-4. www.ricardoparedes.cl.

del Sector Público. En el momento que los militares asumieron el gobierno, el gasto del Gobierno Central había alcanzado el 50% del P.I.B, del cual sólo la mitad era financiado a través de impuestos y otros ingresos. El Gobierno Militar esperaba eliminar el déficit del 25% del P.I.B:

- (a) Elevando las tarifas de los servicios públicos y obligando a las empresas estatales del sector a autofinanciarse;
- (b) Mediante una reforma tributaria que aumentaría el ingreso fiscal de 5% a un 6% del P.I.B;
- (c) Mediante ingreso proveniente de las privatizaciones.

En gran parte como consecuentes de esta orientación, se eligieron métodos de enajenación que maximizar los ingresos del Sector Público. Esta decisión resultó tener consecuencias importantes aunque inesperadas durante la crisis económica y financiera de 1982-1983.

Evidentemente, las privatizaciones en Chile también debían contribuir a la eficiencia económica. Las autoridades enfatizaban continuamente este aspecto, creando un medio en que, tanto las empresas públicas como privadas, tenían incentivos para ser “eficientes”. En ese sentido, sólo se preocuparon de la “ineficiencia” de las empresas públicas en el mediano y largo plazo, es decir, bajo un escenario institucional diferente al creado por el

régimen militar. Durante el régimen, se fue desarrollando en forma gradual un escenario nuevo durante los años 70 y principios de los 80 en que:

1. Todas las empresas estaban sometidas a una fuerte competencia o a una regulación especial, basada en el costo marginal, que no permitía las utilidades monopólicas;
2. Las empresas públicas fueron obligadas a autofinanciarse sin recibir subsidios, y se les permitió cobrar precios de mercados por sus productos;
3. El Gobierno redujo drásticamente su injerencia en la administración de las empresas estatales.

Más aún, las empresas estatales fueron obligadas a distribuir un alto porcentaje de sus utilidades al Estado en forma de dividendos (durante los años 80 la norma era el 100%), y sólo se permitieron nuevas inversiones después de una detallada evaluación del proyecto. Se prohibió prácticamente que las empresas estatales adquirieran nuevas deudas, salvo para un nuevo proyecto de inversión. Este escenario fue eficaz para elevar la rentabilidad sobre el patrimonio neto de las empresas del Sector Privado. Esto constituyó un cambio absoluto con respecto de las enormes pérdidas de principio de los 70. A la vez, las empresas estatales evitaron los problemas de endeudamiento que habría de atormentar a las empresas privadas.

Hay, evidentemente, varios supuestos importantes que la privatización de las empresas públicas conduciría a un mayor grado de eficacia económica. Para este análisis, se ha distinguido entre la eficiencia-interna y la eficiencia asignada. Se ha demostrado que en un mundo perfectamente competitivo, dado un completo conjunto de mercado y otros supuestos técnicos, una empresa privada que maximice sus utilidades contribuirá, es decir, se maximizan ambos tipos de eficiencias. El supuesto detrás de la política de privatización chilena fue que las demás medidas de política económica (el funcionamiento de mercados libres, la apertura de la economía al comercio internacional, algunas regulaciones específicas del sector en el caso de los monopolios naturales, etc.) permitirían que la economía chilena llegara a ser una economía suficientemente competitiva como para asegurar una asignación de recursos razonable una vez completado el proceso de privatizaciones. Más aún, cualesquiera fueran los costos involucrados, ellos serían compensados con creces por las ganancias de eficiencias - interna.

Aunque es efectivo que varias de las empresas estatales chilenas más destacadas fueron creadas como consecuencia de imperfecciones importantes del mercado, de acuerdo, al menos a razones dadas en la época, éstas ya no existían en los años 70 o su trascendencia disminuyó significativamente. Se ha argumentado que las grandes empresas creadas

por la CORFO requerían de montos significativos de capital o conocimientos técnicos que no se podían obtener en el Sector Privado. Sin justificar algunos de los costosos excesos del período 1950 – 1973, las condiciones económicas internacionales después de los años 30 indujeron al país a sustituir importaciones, lo que implicó un proceso de industrialización, que a su vez, requirió grandes inversiones en infraestructura. En esa época no existía un mercado de capitales local eficiente y las tecnologías disponibles estaban altamente concentradas en manos de unos pocos productores internacionales. El Estado parecía ser la única alternativa práctica para llevar a cabo la tarea. Esta es la razón por la cual se formaron las empresas estatales, Empresa Nacional de Electricidad(ENDESA), Empresa Nacional de Petróleo(ENAP), y Compañía de Acero del Pacífico (CAP), entre otras.

Sin embargo, las condiciones económicas internacionales cambiaron rápidamente después de la II Guerra Mundial y a fines de los 60, el tamaño de la economía chilena también había sufrido una expansión considerable . Las empresas estatales mencionadas probablemente podrían haber sido privatizadas mucho antes de los 70, como era el propósito inicial y es muy probable que hubiesen florecido en el Sector Privado. Más aún, suponiendo la existencia de una economía de mercado abierta y estable, el capital y conocimiento técnico necesario para la mayoría de las actividades económicas pueden ser obtenidos por el Sector Privado en mercados de

capitales internacionales y locales y de fuentes extranjeras, respectivamente. Por lo tanto, la existencia de las empresas estatales ya no parecía justificarse, en especial a la luz de la experiencia de varios países asiáticos.

Algunas de estas empresas del Estado consideradas monopolios naturales, eran grandes empresas de servicios públicos. Compañía Chilena de Electricidad(Chilectra), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), etc. En general se supone que éstas pueden ser inducidas a tener un nivel “ óptimo” de producción (aquél que se lograría sí la actividad fuese competitiva) como monopolios estatales o compañías privadas reguladas. También se supone que en el último caso el nivel de eficiencia – interna será más alto y, por lo tanto, es preferible. Esta fue la base sobre la cual se definió la política de privatización de este tipo de compañías, la cual se materializó mediante regulaciones establecidas antes de la privatización en sí. En la práctica, el problema es más complejo. La información asimétrica otorga aún al monopolista regulado la oportunidad de obtener utilidades anormales, o alternativamente, compartir las utilidades del monopolio con el regulador a través de sobornos. En Chile, para minimizar la posibilidad de esta ocurrencia, la regulación fue implementada por ley, basada en hechos objetivos, eliminando de esta manera la intervención de las autoridades tanto como fuera posible.

3.4. RESULTADOS DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

Los resultados de las privatizaciones también se dividirán en dos etapas. En primer lugar, las privatizaciones que se llevaron a cabo entre el período '74-'81, más específicamente '74-'78, recaudaron 730 millones de dólares de 1991 por la venta de empresas filiales de y 450 millones de dólares de 1991 por la venta de acciones de bancos comerciales. Lo anterior conllevó a una disminución de la participación de las empresas y administración públicas en el P.I.B del 39% en 1973 a 16% en 1984¹⁸. Este primer programa de privatizaciones ha sido cuestionado en tres aspectos específicos y relacionados entre sí, que a su vez van a traer consecuencias al momento de que la crisis de la deuda asole nuestra economía:

1) La oportunidad en que se hicieron estas privatizaciones que coincidieron con un desfavorable escenario interno externo. (Bajo Ahorro nacional, acceso a crédito escaso y restringido, incipiente desarrollo del mercado de capitales, entre otras).

2) El mecanismo y los procedimientos que se utilizaron, a modo de ejemplo:

¹⁸ Para examinar en detalle la discusión académica originada es recomendable el texto de Raúl Sáez ya citado en las páginas 100 a 103, además del texto de Carlos Budnevich: "Implicancias financieras de las privatizaciones en Chile: lecciones del período 1985-1990", en "Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador", editor Oscar Muñoz G. CIEPLAN 1993, pág. 113-136.

3) La venta de bancos comenzó después que la de las empresas productivas, se hizo a una mayor velocidad, por lo que los grupos económicos que compraron bancos, los usaron como base para adquirir otras empresas en venta.

4) Por último lo que se refiere a los compradores de estas empresas, fueron adquiridas por unos pocos grupos económicos dando origen a una alta concentración de la propiedad. Es necesario recalcar, que estos grupos tenían más y mejor información que otros agentes económicos.

El segundo programa de privatizaciones arrojó lo siguiente: en 1988 la contribución de las empresas y de la administración pública se había reducido al 15,9% del P.I.B. y los ingresos por venta de empresas entre 1985 y 1989 llegaron en total a 1.500 millones de dólares de 1991.

En este segundo proceso el factor de debate fue sin duda el relativo al precio de venta de las empresas. Antes de entrar en lo relativo a las privatizaciones primero haremos una breve reflexión en torno al modelo de industrialización por sustitución de importaciones imperante desde la década del '30 hasta 1973.

- En primer lugar el fomento de sectores productivos que hoy en día, además del cobre, son la base de nuestras exportaciones, como el sector pesquero y forestal.
- El fomento de la incipiente clase empresarial chilena, la que fue muy favorecida con el modelo proteccionista de la época.
- Sin embargo el error estuvo en no saber cómo, ni cuando transformar la situación existente, lo que se debe, sin lugar a dudas, a una clara concepción ideológica imperante, a la competencia política por el poder y a los altos costos sociales que se hubieran pagado.

En primer lugar en el período que abarca desde 1974 a 1981, dados los datos que se tienen, las privatizaciones respondieron a dos causas fundamentales.

a) El déficit que las empresas públicas arrastraban desde hace unos años sumado a la insostenible situación presupuestaria e inflacionaria que vivía el país, sirven de excusa para el régimen, para llevar a cabo la primera etapa de privatizaciones, sin embargo las razones de tipo económica política no estuvieron al margen de la decisión. Lo que tratamos de argumentar, es que con o sin déficit fiscal, alta inflación e ineficiencias de las empresas públicas, razones de economía política habrían detonado de igual forma este primer programa de privatizaciones.

b) Los argumentos para el segundo programa de privatizaciones, respondieron más claramente a razones de tipo económica-política, puesto que como se expuso las empresas públicas ya no exhibían déficit, sino superávit (0.57% del P.I.B.), y las razones esgrimidas por las autoridades económicas de la época hablaban de sociedad de libre mercado, importancia de la propiedad en manos de los privados, aumento de la eficiencia de las empresas en manos de este sector, etc. Razones que avalan suficientemente la postura antes mencionada. Queda también demostrado en los planteamientos que hacen las autoridades militares que asumen el Gobierno en 1973, al señalar que uno de los problemas de la economía chilena es el “estatismo exagerado” que caracterizaba a Chile.

El caso de Chile es particularmente interesante dada la importancia de las empresas públicas en el P.I.B., 39% (en 1973) al iniciarse el proceso de privatización y la profundidad del proceso en sí: después de enajenar alrededor de 596 empresas, la participación de las empresas estatales en el P.I.B. cayó al 16 % en 1984.¹⁹

En 1985 – 1990, correspondía la enajenación de las grandes empresas públicas tradicionales. Finalmente, otros aspectos que hacen que

¹⁹ Para examinar en detalle la discusión académica originada es recomendable el texto de Raúl Sáez ya citado anteriormente, además del texto de Carlos Budnevich: " Implicancias Financieras de las Privatizaciones en Chile; lecciones del periodo 1985-1990", en " Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador", editor Oscar Muñoz G. Cieplan 1993,pag. 1113-136

la experiencia chilena sea prácticamente única, incluyeron, en primer lugar, el establecimiento de nuevas reglas la privatización.-

3.4.a.- LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA

La contrapartida obvia de la reforma del Estado fue el restablecimiento del libre juego de las fuerzas del mercado. Para la nueva estrategia éste era el principal instrumento de las decisiones económicas y el proyecto suponía explícitamente que "soltar las fuerzas del mercado" era el requisito fundamental para restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos, condición necesaria para desplegar plenamente el nuevo modo de regulación.

Así, desde 1974 comenzó a desarrollarse un programa de reestructuración orientado, ante todo, a dismantelar la estructura proteccionista heredada del período anterior; consecuentemente, se eliminaron los controles de precios, los tipos de cambio múltiples y la mayoría de los impuestos, subsidios y prohibiciones. Al mismo tiempo se adoptó un programa de estabilización que, en lo esencial, incluía una política fiscal restrictiva, la fijación de un tipo de cambio único, un ajuste controlado de los salarios, una reforma tributaria - que introdujo el impuesto al valor agregado- y la liberación de los precios y de la tasa de interés [Hachette y Lüders 1992].

Con la aplicación de las políticas de liberalización económica, el país se encaminó, lenta y dificultosamente, hacia lo que la comunidad financiera internacional y, en particular, el Fondo Monetario Internacional, consideran como un "manejo económico sano". Después de varias vicisitudes y tropiezos que culminaron en la crisis de 1982-1983, este proceso de reestructuración restableció el equilibrio de las principales cuentas macroeconómicas (externa, fiscal, monetaria) y el país entró en una etapa de crecimiento sostenido que se ha logrado mantener hasta el día de hoy

En lo que atañe al mercado de capitales, se adoptaron medidas tan importantes como la liberación de la tasa de interés, la eliminación o la reducción de los controles cualitativos y cuantitativos al crédito, la reducción de las barreras al establecimiento de nuevos bancos e intermediarios financieros locales y extranjeros, así como la flexibilización de las regulaciones a las instituciones financieras sobre requisitos de capital mínimo, propiedad y reservas [Hachette y Lüders 1992, 35]. Estas políticas experimentaron diversas rectificaciones, ajustes y complementaciones, especialmente después de la profunda crisis de comienzos de los años ochenta.

Una vez superada esa crítica situación, empezó a avanzar el proceso de modernización y consolidación del mercado financiero, mediante la expansión de una amplia red de servicios e instituciones bancarias y

financieras acompañada del surgimiento de un diversificado conjunto de nuevos instrumentos, instituciones y servicios. Puede afirmarse, a este respecto, que hacia el final del período del gobierno militar se había conformado un moderno y dinámico mercado de capitales.

Los fundamentos teórico-ideológicos que inspiraron la política de liberalización económica también se aplicaron al manejo territorial. En este campo se actuó con la convicción de que "la inversión privada se localiza geográficamente siguiendo el criterio de mayor rentabilidad, al contrario de lo que ocurre con la inversión pública, la cual consciente o inconscientemente tiende a canalizarse hacia los lugares de mayor presión" [Odeplán 1979, 16], de modo que en una economía abierta de libre mercado, donde las exportaciones deben constituirse en el motor del sistema, una parte importante de las actividades debería ubicarse en los lugares donde se encuentren los recursos con mayores ventajas comparativas. Así pues, el supuesto implícito en esta concepción es que la mejor configuración territorial resulta de aplicar políticas globales que aseguren el libre juego de las fuerzas del mercado.

Esta visión ilustra claramente hasta qué punto se había impuesto la voluntad de privilegiar, en todos los niveles de la acción social, un tipo de gestión pública basada en políticas de enfoque global, de carácter macroeconómico y macro social.

3.4.b.- LA FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO

Desde sus primeros días, motivado por la necesidad de imponer un mayor control social, el gobierno militar se propuso desactivar y desarticular a los sindicatos, habida cuenta, además, que estos dieron un apoyo político fundamental al gobierno anterior. Por otra parte, a fin de mejorar las condiciones para la valorización de los capitales privados también decidió controlar los salarios. Esta política se hizo más consistente a medida que avanzaba el proceso, hasta concretarse en un conjunto sólidamente articulado de mecanismos orientados a desregular el mercado laboral.

En efecto, puesto que el diagnóstico neoliberal consideraba que los antiguos arreglos institucionales, creados para regular la relación salarial, desincentivaban la inversión privada y constituían un obstáculo para el crecimiento, se propusieron anularlos o revertirlos. Así, se buscó flexibilizar las relaciones entre capital y trabajo, procediendo a establecer nuevas disposiciones en lo concerniente a organización sindical, jornada de trabajo, despidos, derecho de huelga y formas de negociación laboral.

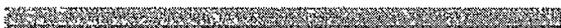
Este proceso culminó en julio de 1979, con la aprobación de las leyes que configuraron el Plan Laboral, el cual estableció un nuevo tipo de regulación donde las relaciones capital-trabajo fueran más favorables al capital, lo cual se consideraba necesario para mejorar su valorización

privada. Con esto se anularon la mayor parte de las conquistas sociales de los trabajadores y las disposiciones que caracterizaban el modelo de regulación anterior. Quien tuvo a su cargo la tarea de diseñar y proponer el nuevo código de trabajo resume así los aspectos básicos de esta reforma:

"Plena libertad sindical (de afiliación y de creación de sindicatos), genuina democracia en las decisiones (elección de dirigentes, afiliación a federaciones y confederaciones, votación de huelga, determinación de las cuotas), existencia de negociación colectiva en cada empresa, huelga sometida a la disciplina del mercado y sin monopolios de los puestos de trabajo, y no intervención estatal en la vida sindical y la negociación colectiva" [Piñera 1990, 32-34].

Con las políticas de desregulación laboral se consolidó una situación de atomización sindical en la que se recortó sustancialmente el poder de negociación de los trabajadores, se facilitó el despido, se redujo drásticamente el salario real y se acentuó la tendencia a disminuir los costos laborales no salariales [Meller 1990]. En suma, se logró que el mercado de trabajo funcionara de modo extremadamente favorable para el desarrollo de la empresa privada y, sin duda, esta reforma contribuyó decisivamente a la reactivación económica del último período del gobierno militar.

3.4.c.- LA APERTURA EXTERNA



La inserción internacional de la economía chilena fue otro objetivo central de la estrategia del gobierno militar. Para hacerla efectiva, se impulsó una amplia apertura comercial basada ante todo en el desmantelamiento del complejo sistema de controles comerciales existentes.⁷ Como complemento a la eliminación de prácticamente la totalidad de las restricciones no arancelarias, hubo una reducción sistemática de los aranceles, hasta llegar a una tasa uniforme del 10% en 1979 (con excepción de los automóviles) y se adoptó una nueva política cambiaria basada en un tipo de cambio único.

También se aprobó un conjunto de disposiciones favorables a la entrada de capital extranjero, consignadas en un estatuto sancionado en 1974 que consagraba el principio de no discriminación para el inversionista extranjero, permitiéndole el libre acceso a todos los sectores y mercados de la economía nacional [Desormeaux 1992, Beeherens 1992]. La incompatibilidad de esta decisión con las normas restrictivas de la Decisión 24 del Pacto Andino fue la razón fundamental para que Chile se retirara del mismo en 1976.

La apertura comercial tuvo un profundo impacto en la sociedad chilena e introdujo radicales cambios estructurales que definitivamente sellaron la ruptura con el modelo que había predominado hasta entonces. A continuación se analizan los cambios más importantes.

3.4.d.- AUMENTO Y DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES

Las diversas políticas adoptadas (fijación de un tipo de cambio único, arancel uniforme, eliminación de barreras comerciales) llevaron a la desaparición o reconversión de numerosas actividades productivas pero, como contrapartida, dieron lugar a un progresivo y sostenido aumento y diversificación de las exportaciones, las cuales se convirtieron en el factor estratégico del nuevo modelo de acumulación y crecimiento.

Con la dinamización del proceso exportador, una proporción creciente del capital privado se orientó a las cadenas productivas ligadas al manejo, explotación y comercialización de recursos con mayor demanda externa, principalmente a la minería, cuyo producto principal seguía siendo el cobre, donde aumentó progresivamente la participación privada en su producción y exportación (27.1% en 1990 y 422.6% en 1992); la hortifruticultura, desde la producción de fruta fresca hasta una agroindustria exportadora crecientemente sofisticada; la madera, que integró la exportación de rollizos y astillas hasta la producción de celulosa y papel y la fabricación de muebles; y la pesca, que incluía diversos procesos industriales, aunque aún predominaba la producción de harina de pescado. Al expandirse y desplegarse por casi todo el territorio, estas cadenas indujeron un vasto conjunto de actividades primarias, secundarias y terciarias, directa o indirectamente vinculadas a ellas, de modo que en realidad se constituyeron

en el motor de los procesos de acumulación y crecimiento a nivel nacional, regional y local.

Junto con el dinamismo exportador, los bienes respectivos -en un comienzo, recursos naturales con escasa incorporación de valor agregado- recibieron progresivamente un mayor proceso de manufactura que, a la postre, llevó a desarrollar industrias de creciente importancia y sofisticación. Un ejemplo de ello es la expansión y diversificación de la cadena maderera, donde se establecieron grandes plantas para fabricar celulosa y papel, y se modernizó la industria del mueble. Un desarrollo semejante se ha experimentado en la industria hortofrutícola, con la instalación de plantas para embalaje, deshidratación, fabricación de conservas y frigoríficos.

No obstante, el proceso continúa basándose principalmente en la exportación de recursos naturales y la incorporación de valor agregado aún es escasa, lo que implica una alta vulnerabilidad externa del país. En este sentido, todavía es válida la afirmación de que "en lo fundamental, Chile continúa siendo una economía primario-exportadora, sujeta a las desventajas propias de este tipo de inserción internacional" [Ominami y Madrid 1989, 22].

3.4.e.- REACTIVACIÓN INDUSTRIAL Y MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA



La apertura externa tuvo un duro impacto sobre el protegido sector industrial chileno, pues llevó a la previsible e inevitable desaparición de un buen número de industrias que no pudieron competir con los productos extranjeros tanto en los mercados externos como, especialmente, en el propio mercado interno. No cabe duda -como señalan muchos estudios- que el sector industrial fue el más golpeado por la reestructuración comercial.

Este fenómeno a menudo se califica como "desindustrialización"; sin embargo, cuando los cambios que afectaron a la industria se analizan globalmente, parece más apropiado concluir que se trató de proceso de desplazamiento y sustitución, donde se redujo la importancia relativa del sector industrial y se modificó su composición favoreciendo el crecimiento de las manufacturas ligadas al procesamiento de recursos naturales exportables [Meller 1992, 43]. Como ha señalado Díaz, el hecho es que "el desarrollo exportador favoreció la recuperación de una demanda solvente que estaba deprimida, y financió la importación de insumos y maquinaria que reactivaron el crecimiento industrial. Paralelamente, las inversiones públicas en infraestructura también tuvieron efectos de reactivación industrial. Asimismo, no deben subestimarse los 'eslabonamientos' hacia atrás y hacia adelante que provienen directamente de las ramas exportadoras" [Díaz 1989, 21].

Si bien es cierto que bajó la participación relativa de la industria en el P.I.B, de un 24.7% en 1970 a un 20.6% en 1990 -hecho totalmente lógico y

previsible en una economía en reestructuración- también es cierto que el índice general de producción industrial muestra una notable recuperación a partir de 1984 (Ver Cuadro 1). Un estudio sobre la evolución de este sector durante el período 1974-1987 concluye que las exportaciones industriales aumentaron a una tasa del 18.7% (a precios constantes), "logro no superado por este tipo de exportaciones en ningún país latinoamericano durante el mismo período" [Hachette 1992, 315]. El mismo estudio indica, además, que la mayor parte del incremento de las exportaciones manufactureras corresponde a exportaciones no tradicionales, las cuales no pasaban del 2.1% de las exportaciones totales de bienes en 1973, mientras que en 1987 llegaban al 10.8%.

Cabe destacar entonces que, con el avance de la estrategia modernizadora, la implacable lucha por la competitividad -impuesta por la apertura comercial- llevó a una progresiva readecuación industrial y a una modernización organizativa y tecnológica, sobre todo en las actividades vinculadas más directamente a las principales cadenas de exportación. Por otra parte, el crecimiento de las actividades competitivas (reconvertidas o nuevas) generó importantes efectos de arrastre que contribuyeron a dinamizar y a modernizar ese segmento del aparato productivo. El desarrollo de las principales cadenas exportadoras ha venido acompañado de una creciente -pero aún embrionaria- incorporación de nuevas tecnologías,

particularmente en las empresas de mayor tamaño, en las que controlan los principales grupos económicos y, especialmente, en las que participa el capital extranjero.

Por otra parte, como ha ocurrido en todas las economías en vías de reestructuración, en Chile ha comenzado un proceso de rápida terciarización, con una importante modernización de los servicios, especialmente financieros y bancarios, y del sistema de comunicaciones, que ha pasado a ser uno de los más modernos de América Latina.

3.4.f.- MEJORÍA DE LA IMAGEN EXTERNA Y AUMENTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Una vez superada la crisis de 1982-1983, tendió a consolidarse la estabilidad macroeconómica del país y se produjo un cambio paulatino en la imagen externa, el cual mejoró significativamente con el avance de la transición a la democracia. En los últimos años del régimen autoritario, esa mejoría se observó en indicadores tales como la ascendente ubicación de Chile en las tablas de riesgo-país [Aldunate 1990] y en la creciente cotización de sus pagarés de deuda externa.

Así, por ejemplo, en el ranking de riesgo-país elaborado por la International Country Risk Guide en septiembre de 1988, Chile se sitúa en el puesto 40, por encima de los demás países latinoamericanos, seguido de

Costa Rica (48), Venezuela (54), Brasil y México (57) . La posición de Chile en este tipo de evaluaciones continuó mejorando con el advenimiento de la democracia, como lo demuestra el hecho de que en 1992 la Standard & Poor's ubicara a Chile en la categoría BBB, correspondiente al investment grade, siendo el único país latinoamericano con esta calificación.

Junto a esta mejor la imagen del país, las medidas encaminadas a crear condiciones favorables para el capital externo lograron desatar un flujo significativo y continuo de inversión extranjera (cuadro 6). Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que hasta ahora esa inversión se ha orientado preferentemente a la explotación de recursos naturales exportables y, de modo complementario, a los servicios; así, del total de la inversión extranjera directa realizada entre 1982 y 1989, el 42.6% fluyó a la minería, el 29.7% a los servicios y el 23.4% a la industria [Rozas 1992, 82].

CUADRO 6
INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO
Millones de dólares

Año	Exportación de bienes	Importación de bienes	Deuda externa	Inversión extranjera	Términos de intercambio	Reservas internacionales
1970	1111.9	ND	2767	174.7	ND	393.5
1971	998.6	ND	2746	-28.9	150.6	162.7
1972	849.2	ND	3002	42.4	145.3	75.8
1973	1309.1	1288.1	3621	-40.2	163.6	167.4
1974	2150.5	1793.8	4026	-325.1	172.9	94.0
1975	1589.5	1520.0	4267	-118.7	103.6	-129.2
1976	2115.6	1473.0	4274	-207.2	111.7	107.9
1977	2185.5	2151.4	4510	-43.0	100.0	273.3
1978	2460.0	2885.9	5923	257.9	97.0	1058.0
1979	2835.4	4190.5	7507	337.5	103.6	2313.8
1980	4705.3	5468.8	9413	293.8	87.4	4073.7
1981	3836.5	6513.0	12553	402.5	73.6	3775.3
1982	3705.7	3643.6	13815	360.7	70.2	2577.5
1983	3830.5	2844.9	14832	148.2	76.5	2022.7
1984	3650.6	3287.6	16963	138.9	71.2	2055.9
1985	3804.1	2954.5	17650	164.5	66.3	1866.7
1986	4198.8	3099.1	17814	416.0	74.8	1778.3
1987	5223.7	3994.3	17191	1251.0	77.4	1871.1
1988	7051.8	4833.2	15452	1672.9	94.2	2549.9
1989	8080.0	6501.9	13279	2114.4	94.0	2948.1
1990	8580.3	7036.8	14043	ND	ND	5357.6
1991	9048.4	7353.5	14194	ND	ND	6640.5

1. Términos de intercambio, 1977 = 100.

Fuente: columnas 1, 2, 3, 5 y 6: Banco Central de Chile, columna 4: Desormeaux 1992.

Como resultado, Chile recibió más de 7.000 millones de dólares durante los últimos cinco años del gobierno militar, convirtiéndose en el país latinoamericano con la más alta inversión extranjera como porcentaje del PIB (cuadro 6), tendencia que se ha mantenido hasta 1998. La afluencia de capitales externos ha llevado a una progresiva transnacionalización del aparato productivo nacional [Rozas 1992].

Por otra parte el Chile de hoy en día es un sistema donde la consolidación del espacio capitalista de acumulación ha llevado a una creciente dependencia estructural de la sociedad en su conjunto con respecto al capital [Przewoeski y Wallerstein 1986]. Por tanto, parece apropiado calificar a esta profunda transformación como un proceso de modernización capitalista.

"Chile experimentó un impulso modernizador muy diferente al que se venía desarrollando antes de 1973, pero que corresponde muy de cerca a las tendencias de la modernización a escala internacional: reducción del rol del Estado; flexibilización, especialización e internacionalización de las estructuras productivas; renuncia al objetivo del pleno empleo; privatización de las empresas y los servicios públicos; multiplicación del empleo atípico y reducción de la masa asalariada; asistencia estatal de tipo minimalista y discrecional (en oposición al universalismo del Estado de bienestar); liberalización y flexibilización del mercado de trabajo" [Tironi 1990, 156].

Además, las nuevas tendencias del desarrollo capitalista que empezaron a imponerse en la economía-mundo después de la crisis de los años setenta no concordaban con las coordenadas básicas del modelo que agonizaba. En esas circunstancias, la reestructuración se imponía como una condición necesaria para acumular y crecer en el contexto de un proceso de globalización incontenible.

No obstante, ahora, en el contexto de la situación heredada, importa reafirmar que, hoy como ayer, aún no se ha encontrado una alternativa definida para el camino que debe seguirse. Así, las directrices fundamentales de este modelo económico no se han revisado luego de asumir los Gobiernos de la Concertación, pues , en lo esencial, la estrategia de desarrollo es la heredada del régimen autoritario, es decir, mantener una economía abierta de libre mercado, donde el capital privado sea el principal protagonista de la dinámica de acumulación y crecimiento, y donde el carácter de la intervención estatal siga siendo subsidiario. Según el economista Hugo Fazio²⁰ " Las principales privatizaciones realizadas en los Gobiernos de la Concertación se efectuaron en beneficio de consorcios extranjeros, formando parte del fuerte proceso de transnacionalización que vive la economía nacional. Los mayores traspasos fueron realizados a favor del consorcio francés Suez Lyonnaise, presente en la economía chilena directamente y a través de sus filiales la belga Tractebel y la española Agbar (Aguas Barcelona)".

Para el investigador Roberto Butrón: "La Concertación ha sido continuadora de la línea impuesta por el neoliberalismo y, en particular, lo que éste imponía en materia de privatizaciones. Ha habido, es cierto, voces que se oponen y expresan que es posible que funcionen servicios o

²⁰ Hugo Fazio en "Crece la Desigualdad. Otro mundo es posible" Editorial LOM, Año 2001

empresas de servicios , eficientemente, sin necesidad de pasarlas a manos privadas. Sin embargo, en materia de privatizaciones triunfó la postura pro empresa privada, y ya estamos viendo sus resultados".

Hace un año, el Presidente de la República Ricardo Lagos optó por "concesionar y no privatizar" . Se "concesiona" por 30 años, en la modalidad de "gestión con inversión", donde "el sector privado efectúa las inversiones y explota la actividad, pero la propiedad la conserva el Estado". Roberto Butrón señala que "se reabre un viejo y negro capítulo para este país. En la licitación de Essam y Essar se utiliza el artilugio de las 'concesiones' por 30-35 años, el efecto es el mismo que privatizar.

Sin embargo, es justo reconocer que hay un importante cambio de sensibilidad en cuanto a la percepción y a la forma de actuar frente a la acuciante cuestión social. El Gobierno de la Concertación, ha mostrado una mayor preocupación en esta materia y ha decidido enfrentar en forma más directa el agudo problema de las desigualdades sociales y de la pobreza, aunque sin lograr grandes avances.

Por lo tanto, el proceso de privatizaciones es un tema plenamente vigente, pues es un capítulo no acabado.

CAPITULO 4

*“Definición del
Objetivo de Estudio y
Metodología”*

CAPITULO 4 : DEFINICIÓN DEL OBJETIVO DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA

En el presente capítulo se abordará el objetivo de estudio y la metodología, comenzando por la presentación del problema, la hipótesis y sus variables. Para continuar con la metodología utilizada para lograr el objetivo de nuestro estudio. Y por último se hace referencia a las unidades de análisis describiendo la población y la muestra.

4.1. Objeto De Estudio

4.1.a.- Presentación Del Problema

Un requisito básico para la práctica efectiva de la democracia es la participación ciudadana en las decisiones que toman los Gobiernos. Sin embargo, da la impresión, que en este tema en particular, durante el proceso privatizador en Chile, no han existido los mecanismos que permitan su efectiva aplicación.

Por lo tanto, el presente estudio tiene por objeto determinar la percepción que tienen los empleados públicos de la Región Metropolitana, respecto del proceso privatizador de empresas públicas chilenas. Los resultados que se obtendrán de la encuesta aplicada, nos permitirán precisar con mayor exactitud el grado de satisfacción, de algunos servicios básicos privatizados, como son las sanitarias, las empresas eléctricas y telecomunicaciones. Por otra parte queremos saber el grado de información que tienen los encuestados respecto de

las privatizaciones, relacionado estos temas a su vez con la participación ciudadana, e indagar así, en el grado de de compromiso que tienen respecto del tema.

4.1.b.- Objetivo Del Estudio

El objetivo de este estudio es determinar la percepción que tienen los empleados públicos de la Región Metropolitana respecto a la privatización de empresas públicas.

4.1.c.- Hipótesis

Basados en el objetivo perseguido a través de la presente investigación se plantea la siguiente hipótesis de trabajo:

Hipótesis General

La hipótesis general que enmarca el desarrollo del presente estudio es la siguiente:

“En el Proceso Privatizador de Empresas del Estado de Chile, hubo una carencia de participación ciudadana para la toma de decisiones respecto de este proceso, lo que impidió saber el grado de satisfacción de la población en relación a las privatizaciones, por ende evito que la ciudadanía se comprometiera con el tema, además la información que se entregó, fue sesgada y se ignoraron aspectos relevantes del tema”.

4.1.d.- Variables

A continuación presentamos los Factores de Análisis con las variables que más influyen en ellos:

4.1.d.a.- Nivel de información de la población sobre el tema

Las preguntas N° 1, 2, 3, 4, son variables de Información, con ellas se pretende saber el grado de información que posee la ciudadanía respecto de las privatizaciones realizadas en nuestro país.

4.1.d.b.- Nivel de satisfacción del servicio entregado por las empresas privatizadas

Las Preguntas N° 5, 6, 7, 8 y 9 son variables de satisfacción. Con ello se pretende establecer cuan conforme se sienten los encuestados respecto al servicio entregado por las empresas después de ser privatizadas.

4.1.d.c.- Participación de la ciudadanía en la decisión de privatizar las empresas públicas.

Las preguntas N° 10, 11, 12 y 13, corresponden a variables de participación, a través de estas preguntas se busca establecer cuales fueron las formas de participación en dicho proceso.

4.1.d.d.- Nivel de compromiso de la población en la aplicación de estas políticas

Las preguntas N° 14 y 15, corresponden a variables de compromiso. Es decir, dilucidar cuán interesados en el tema se sienten los funcionarios encuestados.

4.2. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

A continuación se procederá a exponer cómo se llevó a cabo su realización.

El primer paso fue definir y delimitar el problema estableciendo luego los objetivos, los cuales fueron la base para formular la hipótesis, lo que permitió fundamentar el trabajo quedando expresado en un proyecto de investigación, elaborado con el propósito de enmarcar y/o guiar la investigación.

Posteriormente se determinó el diseño de la investigación que es analítico y descriptivo, en él se analiza y describe el proceso privatizador de las empresas públicas chilenas. Como fuente de recolección de información primaria utilizamos un cuestionario entrevista. Como fuente de información secundaria, la consulta de textos, tesis, apuntes y páginas web diversas.

Luego, se procedió a construir el instrumento para la recolección de información, teniendo en cuenta la percepción de los funcionarios públicos de la Región Metropolitana, respecto a información, satisfacción, grado de compromiso y participación.

En un tercer paso, se diseñó el modelo de la evaluación de las variables evaluadas, esto implicó definir los parámetros cuantitativos y ámbitos a considerar, tanto a lo que se refiere a la escala de medición.

El cuarto paso consistió en la determinación del universo y la selección de la muestra. Para ello se consultó a la Agrupación de Empleados Fiscales (ANEF).

El quinto paso consistió en aplicar el cuestionario, el cual fue constatado con una prueba piloto mediante una entrevista personalizada a los funcionarios públicos incluidos en la muestra. Previo a este paso se confeccionó un cuestionario preliminar o prueba piloto que se aplicó a 20 personas elegidas al azar y vinculadas a las instituciones públicas, las que no fueron incluidas en la muestra definitiva del estudio.

Luego de hacer la revisión respectiva se construyó el cuestionario definitivo que se aplicó a los funcionarios públicos de la muestra durante el mes de Mayo del 2003 (Ver Anexo N° 1).

A partir de la aplicación del cuestionario se obtuvieron los resultados, los que fueron tabulados, analizados e interpretados para luego extraer las conclusiones de la investigación. La encuesta era de tipo cerrada, para cada pregunta se confeccionó el respectivo gráfico con el fin de facilitar la comprensión sobre la materia (ver anexos). Para el efecto se utilizaron gráficos de torta con sus respectivos porcentajes, acompañado de un cuadro resumen que contiene las cantidades que representa cada porcentaje.

La investigación fue realizada durante el transcurso del segundo semestre del año 2002 y el primer semestre del año 2003.

Para determinar los funcionarios públicos a encuestar – unidades de análisis - se estableció como universo a todos los funcionarios públicos que trabajan en la Región Metropolitana, a partir de las cuales se tomaron las muestras respectivas en forma aleatoria.

En el siguiente punto se explica con mayor profundidad cómo se estructuran estas unidades de análisis.

4.3. UNIDADES DE ANÁLISIS

Para determinar las unidades de análisis se estableció la población y la muestra.

4.3.a.- POBLACIÓN (UNIVERSO)

La población total considerada para este estudio son los empleados públicos de la Región Metropolitana que ascienden a 20.000.

4.3.B.- MUESTRA

La muestra está constituida por un total de 600 funcionarios públicos de la Región Metropolitana que representa el 3% del universo.

Una vez determinada la población se procedió a estructurar la muestra.

El criterio usado para establecer la muestra, es decir el 3% del universo, está fundamentado en las siguientes limitantes:

Las limitaciones que tuvimos al realizar esta investigación fueron tanto de tiempo, de espacio, como de recursos.

Limitación de tiempo: Las limitaciones de tiempo impidieron realizar un mayor número de encuestas. Las encuestas se aplicaron en los respectivos servicios públicos donde se desempeña el grupo investigador.

Limitación de Espacio o Territorio: Se limitó a encuestar pequeños grupos representativos de la Región Metropolitana.

Limitación de recursos: La obtención de información para realizar la investigación ha sido una tarea ardua, pues normalmente la información sólo se encuentra disponible en forma parcial , lo que ha implica la revisión detallada de material no sistematizado de difícil acceso en algunos casos y en otros de carácter confidencial. Por ello se estima que su construcción y presentación en forma coherente y comparable será de gran utilidad para realizar análisis más precisos de la acción que ha tenido el Estado frente a la participación ciudadana.

Las instituciones públicas seleccionadas fueron las siguientes:

- 1) Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.
- 2) Dirección General de Aeronáutica Civil.
- 3) Servicio de Registro Civil e Identificación.

Se utilizó como Método de recolección de información primaria la aplicación de un cuestionario entrevista, así se fueron concretando las encuestas y se

finalizó cuando se completó la cuota correspondiente a cada integrante de las instituciones mencionadas que era de 200 encuestas por Servicio.

En resumen la muestra quedó conformada por 3 Instituciones Públicas de la Región Metropolitana. Estas representan el 3% de la población total de funcionarios públicos que ascienden a 20.000, y por lo tanto la muestra corresponde a 600 encuestados.

Luego de exponer el objeto de estudio, la metodología y las unidades de análisis, procederemos al análisis e interpretación de los resultados obtenidos en la investigación.

CAPITULO 5

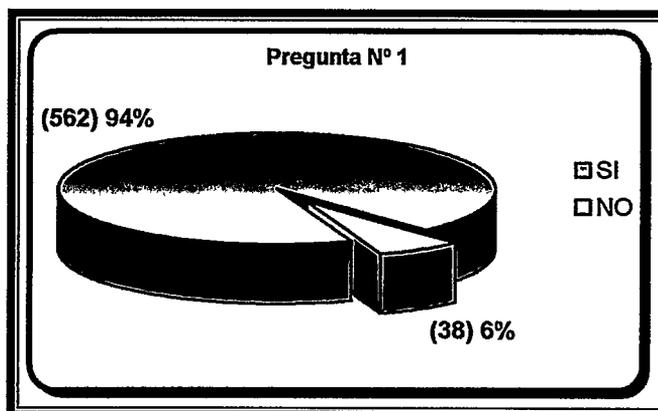
“Resultados e Interpretación de las Encuestas”

CAPITULO 5 : “RESULTADOS E INTERPRETACIÓN DE LAS ENCUESTAS”

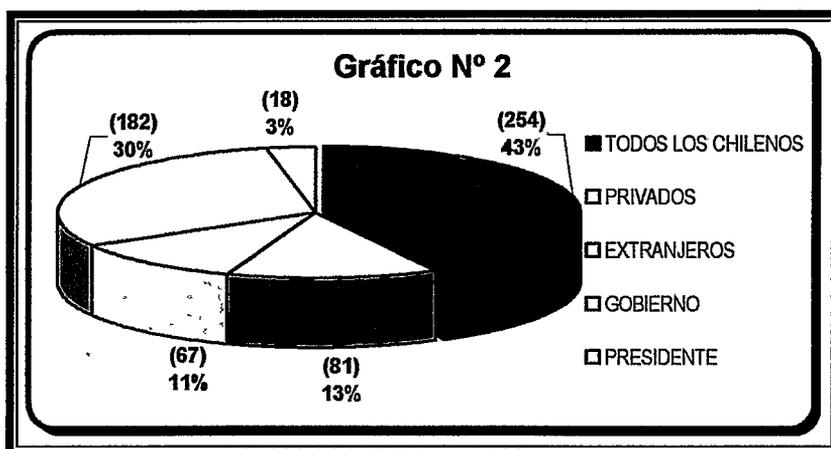
En el presente capítulo se presenta la tabulación análisis e interpretación de resultados, tanto por preguntas como por variables, a fin de entregar la visión de muestra de funcionarios encuestados con respecto al proceso privatizador en Chile, y a partir de dicha información, construir las conclusiones de la presente investigación.

5.1.- ANÁLISIS POR PREGUNTAS

En la pregunta N° 1 “¿Ha escuchado hablar del tema de las privatizaciones?”, un 94 % de los encuestados respondió que si lo que corresponde a 562 personas y un 6% que no, lo que corresponde a 32 respuestas. (Ver Gráfico N°1)

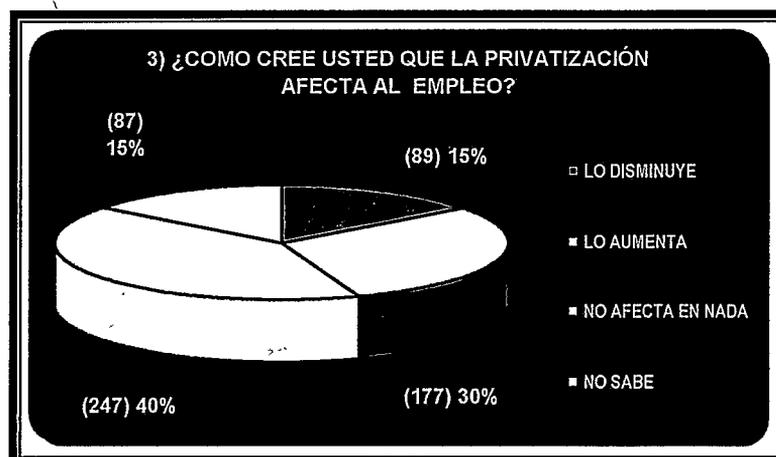


En la pregunta N ° 2 “¿Usted considera que los dueños de las empresas públicas (Enap, Codelco, BancoEstado) son:” un 43% respondió que eran de todos los chilenos, lo que corresponde a 254 personas, un 30% respondió que las empresas eran del gobierno, que corresponde a 182 personas, un 13% respondió que eran de privados, lo que corresponde a 81 personas, un 11% respondió que eran de inversionistas extranjeros, lo que corresponde a 67 personas, y un 3% del universo de los encuestados respondió que eran del Presidente de la República, lo que corresponde a 18 personas. (Ver Grafico N° 2).

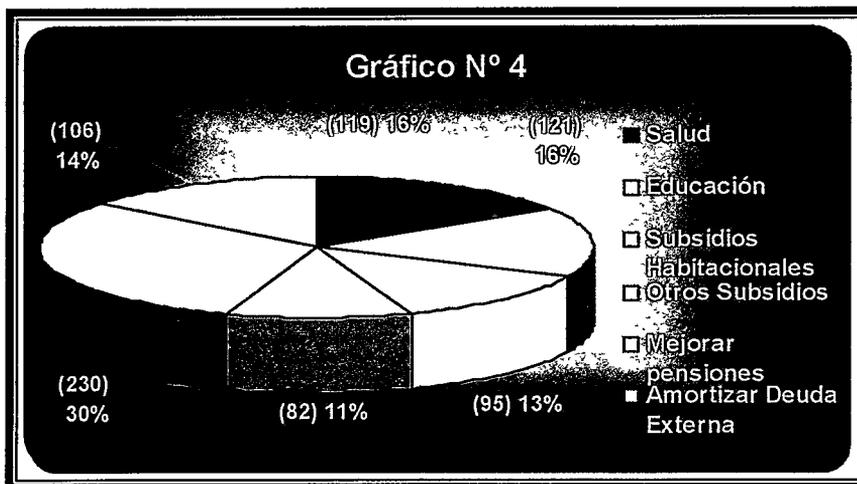


En la pregunta N° 3. “¿Cómo cree usted que las privatizaciones han afectado al empleo?”. Un 15% respondió que disminuye el empleo, lo que corresponde a 89 personas, un 30% respondió que aumenta el empleo, lo que corresponde a 177 personas, un 40% respondió que no afecta en

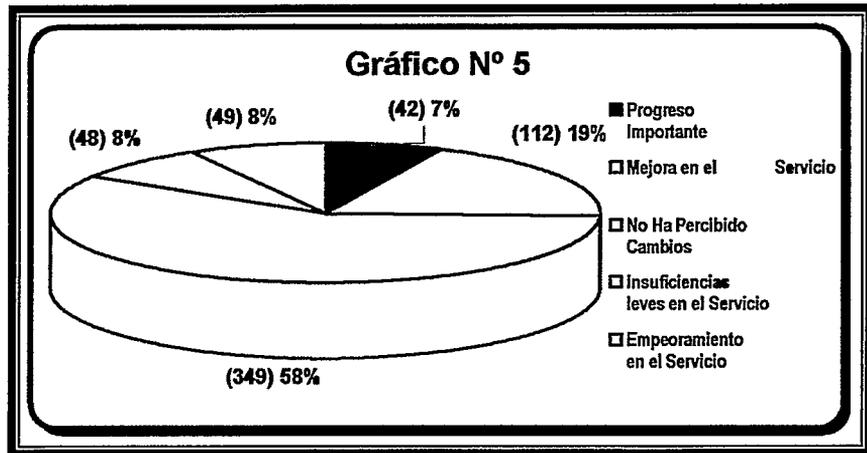
nada al empleo, lo que corresponde a 247 personas, un 15% respondió que no sabe, lo que corresponde a 87 personas. (Ver Gráfico N° 3)



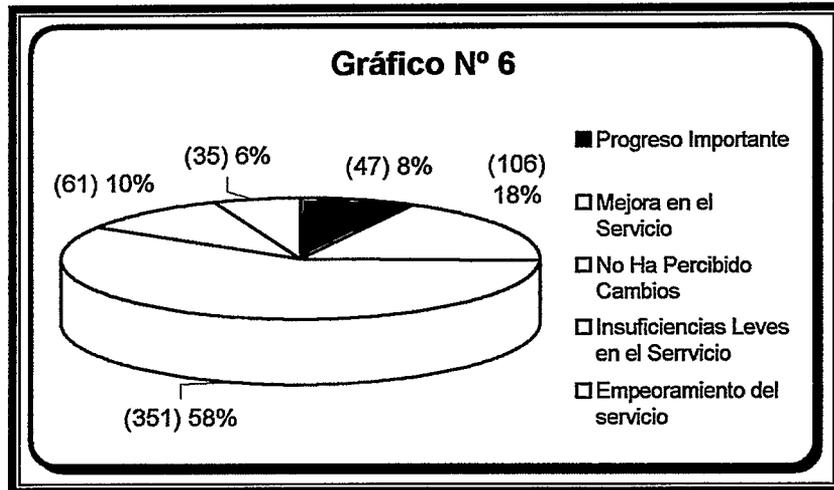
En la pregunta N° 4. **“Los recursos obtenidos por la ventas de las empresas privatizadas, en una primera etapa, han sido destinados principalmente a”**. un 30% respondió que fueron destinados a mejorar pensiones y salarios, lo que corresponde a 230 personas, un 16% respondió que fueron destinados a salud, lo que corresponde a 119 personas, un 16% respondió que fueron destinados a educación, lo que corresponde a 121 personas, un 14% respondió que fueron destinados principalmente a amortizar la deuda externa, lo que corresponde a 106 personas. un 13% a subsidios habitacionales, lo que corresponde a 95 personas, un 11% respondió que fueron destinados a otros subsidios, lo que corresponde a 82 personas, En esta pregunta las respuestas son más de 600 debido a que algunos de los encuestados respondieron más de una alternativa.



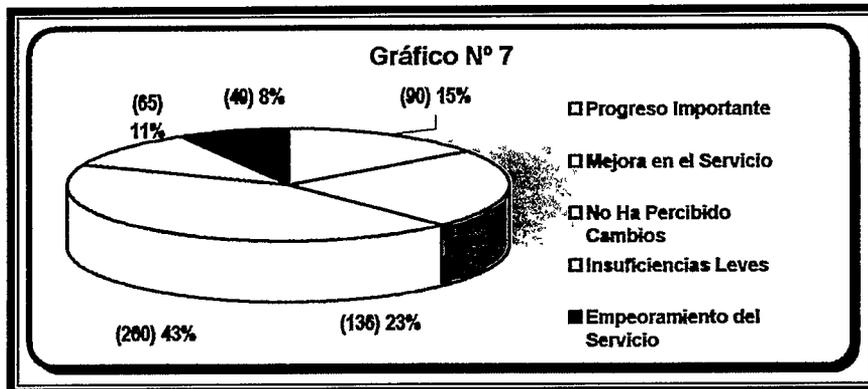
En la pregunta N ° 5 “Después de la privatización del servicio de agua potable, ¿qué diferencias ha percibido?” un 58% respondió que no han percibido cambios, un 19% respondió que percibieron una mejora leve, lo que corresponde a 112 personas, lo que corresponde 48 personas, un 8% respondió que había percibido insuficiencias leves del servicio, otro 8% respondió que habían percibido empeoramiento del servicio, lo que corresponde a 49 personas, por último un 7% respondió que habían percibido un progreso importante, lo que corresponde a 42 personas.



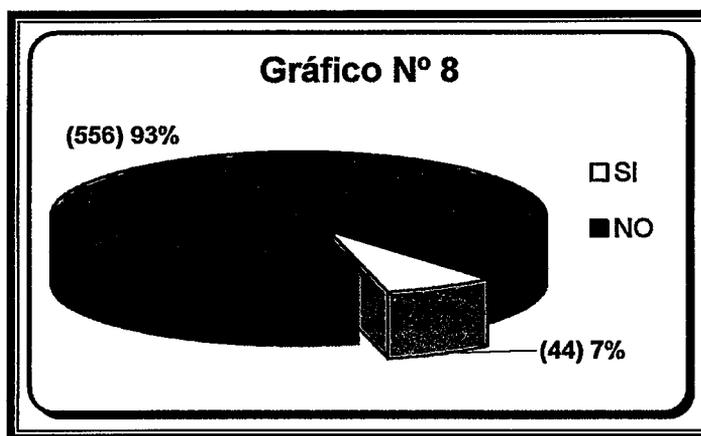
En la pregunta N° 6. “Después de la privatización del servicio eléctrico, ¿qué diferencias ha percibido?” un 58% respondió que no ha percibido cambios, lo que corresponde a 351 personas, un 18% respondió que ha percibido una mejora en el servicio, lo que corresponde a 106 personas, un 10% respondió percibió insuficiencias leves en el servicio, lo que corresponde a 61 personas, un 8% respondió haber percibido un progreso importante, lo que corresponde a 47 personas, por último un 6% respondió que había percibido un empeoramiento del servicio lo que corresponde a 35 personas.



En la pregunta N° 7. “Después de la privatización del servicio de telecomunicaciones, ¿qué diferencias ha percibido?” un 43% respondió que no ha percibido cambios, lo que corresponde a 260 personas, un 23% respondió que solo ha percibido una mejora en el servicio, lo que corresponde a 136 personas, un 15% respondió que ha percibido un progreso importante, lo que corresponde a 90 personas, un 11% respondió que ha percibido insuficiencias leves en el servicio, lo que corresponde a 65 personas, un 8% respondió que ha percibido un empeoramiento del servicio lo que corresponde a 49 personas(Ver Gráfico 7).

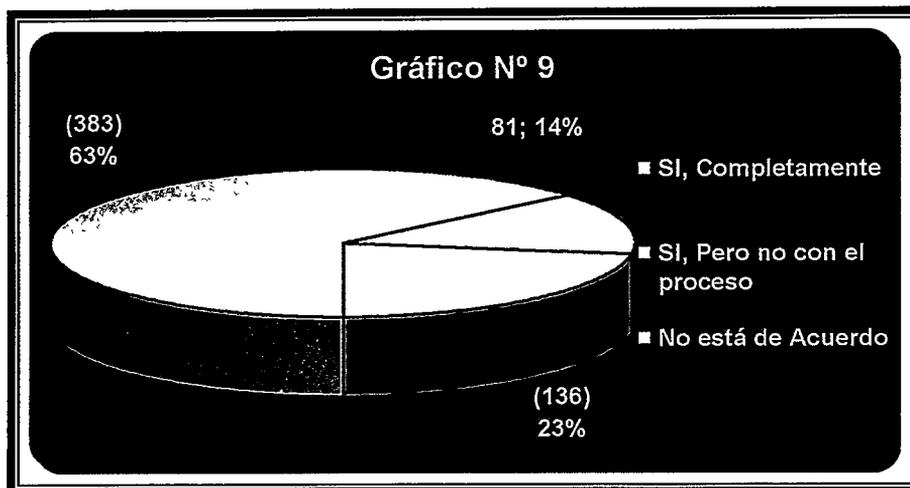


En la pregunta 8. “¿Siente que su opinión ha sido tomada en cuenta?”. Un 93% respondió que No, lo que corresponde a 556 personas un 7% respondió que Si, lo que corresponde a 44 personas.

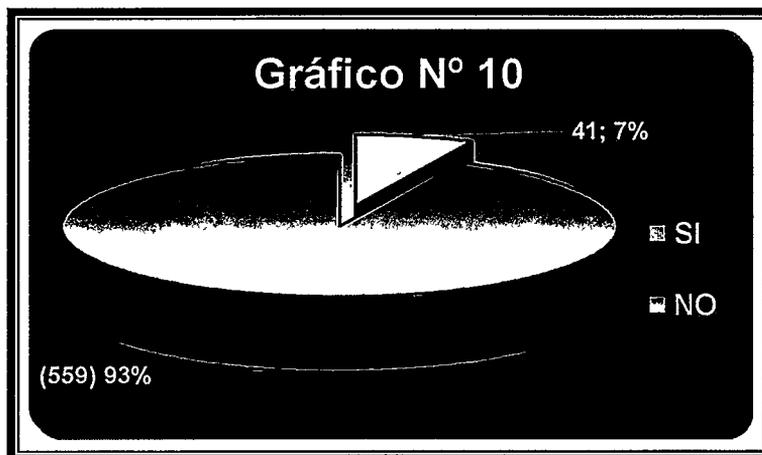


En la pregunta 9. “¿Está usted de acuerdo con las privatizaciones?”. Un 63% respondió que No, lo que corresponde a 383 personas, un 23% respondió que si está de acuerdo, pero no con el proceso, lo que corresponde a 136 personas, un 14% respondió que estaba

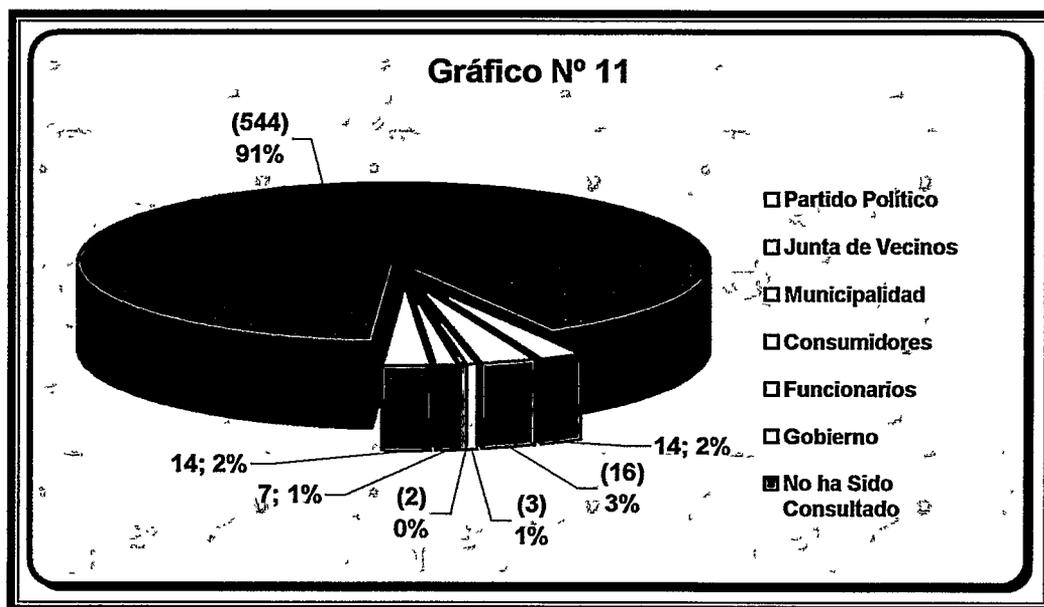
totalmente de acuerdo con las privatizaciones, lo que corresponde a 81 personas.



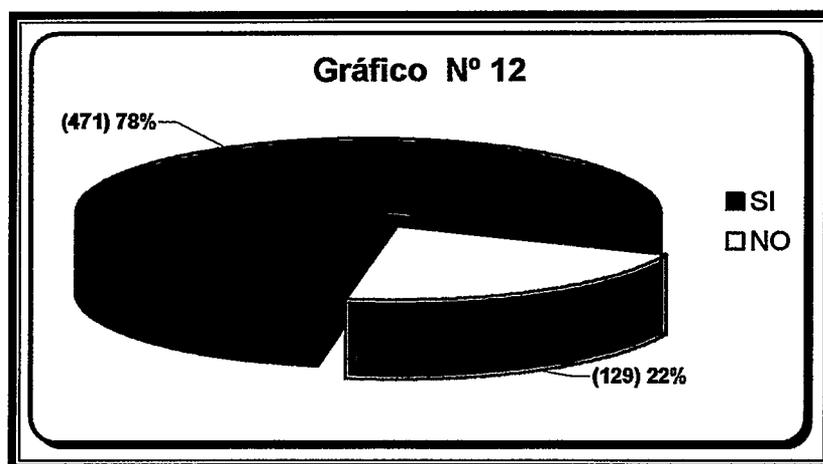
En la pregunta N° 10. “Respecto a cómo se realizó el proceso de privatización en Chile ¿Usted ha sido consultado?” un 93% respondió que No, lo que corresponde a 559 respuestas, un 7% respondió que Si, lo que corresponde a 41 personas.



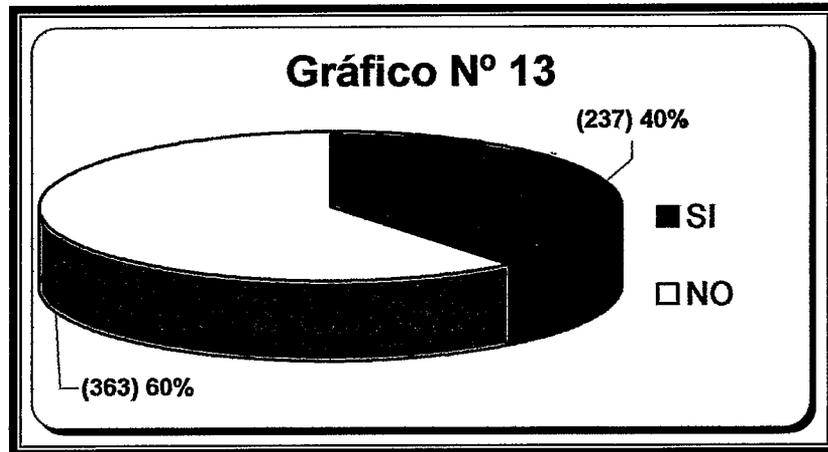
En la pregunta 11. “¿Cómo ha sido consultado?”. un 91% respondió que no ha sido consultado, lo que corresponde a 544 personas, un 3% respondió que fueron consultados por la Junta de vecinos, un 2% respondió que fueron consultados a través de Partidos Políticos, un 2% respondió que fueron consultados por el gobierno, lo que corresponde a 14 personas, lo que corresponde a 14 personas, lo que corresponde a 16 personas, 1% respondió que fueron consultados por una Asociación de Funcionarios, lo que corresponde a 7 personas, un 1% respondió que fueron consultados por la Municipalidad, lo que corresponde a 3 personas, y finalmente un 0% respondió que fueron consultados por una Asociación de Consumidores, lo que corresponde a 2 personas.



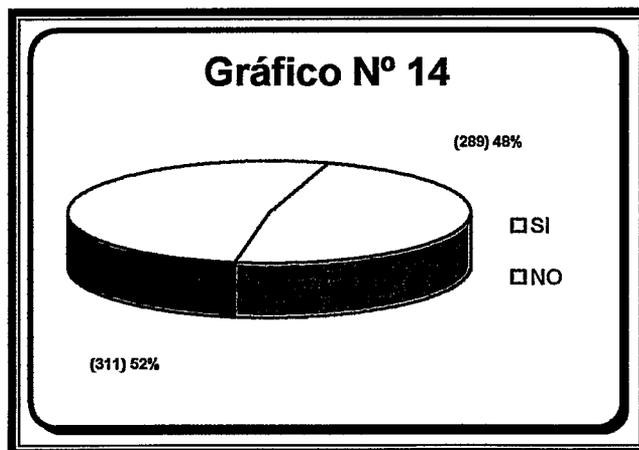
En la pregunta 12. “¿Cree usted que el actual Gobierno tomará la decisión de privatizar empresas públicas, independientemente de lo que usted piense o haga?”. Un 78% respondió que Si, lo que corresponde a 471 personas, un 22% respondió que No, lo que corresponde a 129 personas.



En la pregunta 13. “¿Cree que la decisión de privatizar empresas públicas pasa necesariamente por lo que usted piensa y, por tanto, debe tomarse en cuenta antes de tomar la decisión final?”. Un 60% respondió que No, lo que corresponde a 363 personas y un 40% respondió que Si, lo que corresponde a 237 personas.

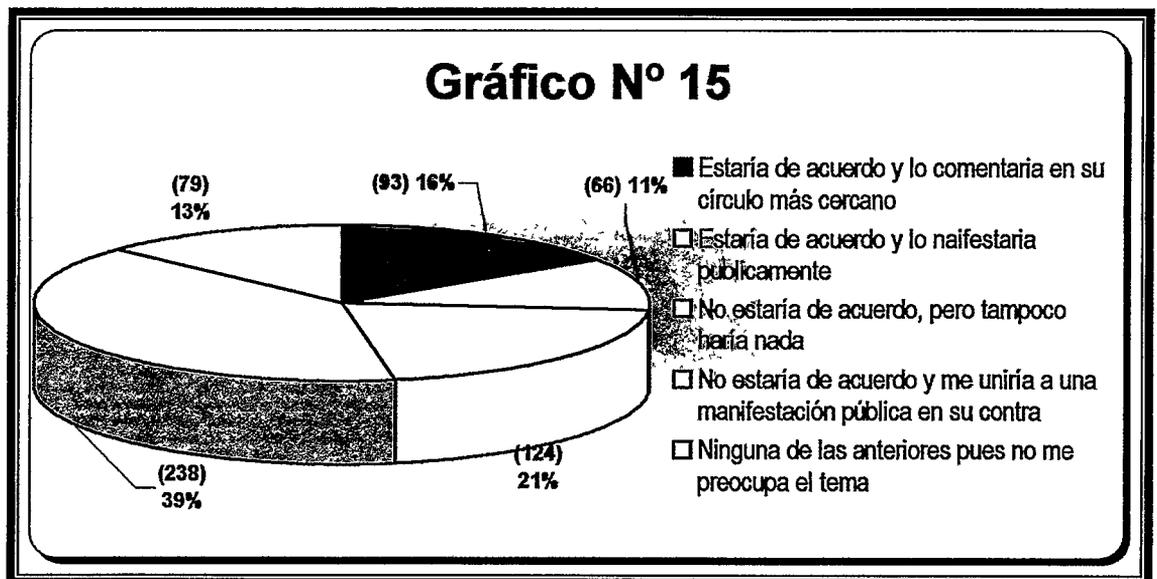


En la pregunta N° 14. “¿Cree usted que su participación en las decisiones que toma el Gobierno es importante?” un 52% respondió que si, lo que corresponde a 311 personas, un 48% respondió que no, lo que corresponde a 289 personas.



En la pregunta 15. “¿Cuál sería su actitud si se privatizaran las empresas públicas Enap o Codelco?”. un 16% respondió que si estaría de

acuerdo y lo conversaría en su círculo mas cercano, lo que corresponde a 93 respuestas, un 11% respondió que si estaría de acuerdo y lo manifestaría públicamente, lo que corresponde a 66 respuestas , un 21% respondió que no estaría de acuerdo, pero que tampoco haría nada, lo que corresponde a 124 personas, un 39% respondió que no estaría de acuerdo y que se uniría a una manifestación pública en su contra, lo que corresponde a 238 personas, un 13% respondió que ninguna de las anteriores, pues no le preocupa el tema, lo que corresponde a 79 personas.



5.2.- ANÁLISIS POR VARIABLES O FACTORES DE ANÁLISIS

5.2.a.- NIVEL DE INFORMACIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE EL TEMA

1. ¿Ha escuchado hablar del tema de las privatizaciones?

	Porcentaje	Cantidad
SI	94%	562
NO	6%	32

De acuerdo a los resultados obtenidos en esta pregunta, la inmensa mayoría, un 94 % de los encuestados tiene algún grado de información acerca del tema de las privatizaciones.

2. ¿Usted considera que los dueños de las empresas públicas (Enap, Codelco, BancoEstado) son:

	Porcentaje	Cantidad
De todos los chilenos	43%	254
De los privados	13%	81
De los inversionistas extranjeros	11%	67
Del gobierno	30%	182
Del presidente de la república	3%	18

Solo un 43% respondió que eran de todos los chilenos que era la respuesta correcta, el 57% restante se distribuyen de la siguiente forma: un 13% respondió que eran de privados, un 11% respondió que eran de inversionistas extranjeros, un 30% respondió que las empresas eran del gobierno, y un 3% del universo de los encuestados respondió que eran del Presidente de la República.

Si bien la pregunta esta orientada a conocer quien es el propietario de las empresas mencionadas, se observa que el 57 % de los encuestados responde en forma errada en relación a la propiedad. Por lo tanto, la mayoría de los encuestados no sabe realmente de quiénes son las empresas públicas.

6. ¿Cómo cree usted que las privatizaciones han afectado al empleo?

	Porcentaje	Cantidad
Lo aumenta	30%	177
No afecta en nada	40%	247
Lo disminuye	15%	89
No sabe	15%	87

Un 30% cree que aumenta el empleo, en tanto, el 55% respondió que no afecta o que disminuye el empleo. En este último grupo podemos

observar que el 40% piensa que las privatizaciones no afectan el empleo y sólo un 15% cree que lo disminuye.

7.- En su opinión, los recursos obtenidos por la ventas de las empresas privatizadas, en una primera etapa, han sido destinados principalmente a.

	Porcentaje	Cantidad
Salud	16%	119
Subsidios Habitacionales	13%	95
Mejora de Pensiones	30%	230
Educación	16%	121
Otros Subsidios	11%	82
Amortizar deuda externa	14%	106

La gran mayoría, el 86% piensa que los recursos obtenidos fueron destinados a gastos sociales y solo un 14% responde que se destinaron a pagos de la deuda externa.

Entre las respuestas que piensan que los recursos obtenidos se destinaron a gasto social sobresale las respuestas que consideran que se destinaron a mejora de pensiones 30% (las pensiones fueron congelados los aumentos durante el gobierno militar).

5.2.b.- NIVEL DE SATISFACCIÓN

3. Después de la privatización del servicio de agua potable, ¿qué diferencias ha percibido?

	Porcentaje	Cantidad
Progreso importante	7%	42
Mejora en el Servicio	19%	112
No ha percibido cambios	58%	349
Insuficiencia en el servicio	8%	48
Empeoramiento en el servicio	8%	49

La gran mayoría de los encuestados, el 74%, no ha percibido cambios o piensa que ha empeorado, en tanto sólo un 26% cree que ha mejorado.

4. Después de la privatización del servicio eléctrico, ¿qué diferencias ha percibido?

	Porcentaje	Cantidad
Progreso importante del Servicio	8%	47
Mejora en el Servicio	18%	106
No ha percibido cambios	58%	351
Insuficiencia en el servicio	10%	61
Empeoramiento en el servicio	6%	6

La percepción de los encuestados respecto a esta pregunta es la siguiente: un 8% respondió haber percibido un progreso importante, un 18% respondió que ha percibido una mejora en el servicio, un 58% respondió que no ha percibido cambios, un 10% respondió percibió insuficiencias leves en el servicio, por último un 6% respondió que había percibido un empeoramiento del servicio.

5. Después de la privatización del servicio de telecomunicaciones, ¿qué diferencias ha percibido?

	Porcentaje	Cantidad
Progreso importante del Servicio	15%	90
Mejora en el Servicio	23%	136
No ha percibido cambios	43%	260
Insuficiencia en el servicio	11%	65
Empeoramiento en el servicio	8%	49

Un porcentaje significativo de los encuestados perciben que el sector de telecomunicaciones percibe que no ha habido cambios 43% luego están aquellos que piensan que ha existido un mejoramiento en servicio luego de ser privatizado, lo que equivale a un 37%. Finalmente sólo una minoría cree que ha empeorado el servicio.

Ello derrota que no existe un malestar mayoritario en la población luego de la privatización del servicio.

11. ¿Siente que su opinión ha sido tomada en cuenta?

	Porcentaje	Cantidad
SI	7%	44
NO	93	556

Estos resultados nos evidencian que un 93% de los encuestados sienten que su opinión no ha sido tomada en cuenta y que solo el 7% restante considera que si ha sido tomada en cuenta su opinión.

12. ¿Está usted de acuerdo con las privatizaciones?

	Porcentaje	Cantidad
No está de acuerdo	63%	383
Si, completamente	23%	136
Si, pero no con el proceso	14%	81

Un 63% de los encuestados no está de acuerdo con las privatizaciones, en tanto, una minoría si está de acuerdo y/o cuestionan el proceso, lo que asciende a casi un tercio de los encuestados.

5.2.c.- PARTICIPACIÓN EN LA DECISIÓN DE PRIVATIZAR LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

9. Respecto a cómo se realizó el proceso de privatización en Chile ¿Usted ha sido consultado?

	Porcentaje	Cantidad
SI	9 %	56
NO	91%	544

En esta pregunta, casi la totalidad de los encuestados dice no haber sido consultado respecto al tema.

10. ¿Cómo ha sido consultado?

	Porcentaje	Cantidad
A través de un Partido Político	2%	14
En su Junta de Vecinos	3%	16
En su Municipalidad	1%	3
A través de una Asociación de Consumidores	0%	2
A través de una Asociación Gremial	1%	7
Por el Gobierno	2%	14
No ha sido consultado	91%	544

El 91% de los encuestados respondió que no ha sido consultado en el proceso privatizador. Un grupo muy minoritario afirma haber sido consultado (7%), ello a través de junta de vecinos (3%), partidos políticos (2%), por el Gobierno (2%), por su municipalidad (1%) y por una asociación gremial (1%).

14. ¿Cree usted que el actual Gobierno tomará la decisión de privatizar empresas públicas, independientemente de lo que usted piense o haga?

	Porcentaje	Cantidad
SI	78%	471
NO	22%	129

Un 78% de la población encuestada cree que el gobierno tomará la decisión de privatizar las empresas públicas independientemente de lo que piense o haga, y solo un 22% cree que consideran su opinión. Por lo que se puede decir que los encuestados han asumido que su opinión no es relevante para el gobierno en materias de privatizaciones.

15. ¿Cree que la decisión de privatizar empresas públicas pasa necesariamente por lo que usted piensa y, por tanto, debe tomarse en cuenta antes de tomar la decisión final?

	Porcentaje	Cantidad
SI	40%	237
NO	60%	363

Más de la mitad de los encuestados no cree que la decisión de privatizar empresas públicas pase necesariamente por lo que piense y, por tanto, debe tomarse en cuenta antes de tomar la decisión final, el 40% restante cree que sí debe tomarse en cuenta. Ello es congruente con las respuestas en la pregunta anterior

5.2.d.- NIVEL DE COMPROMISO DE LA POBLACIÓN EN LA APLICACIÓN DE ESTAS POLÍTICAS

8. ¿Cree usted que su participación en las decisiones que toma el Gobierno es importante?

	Porcentaje	Cantidad
SI	52%	311
NO	48%	289

Un alto porcentaje de los encuestados cree que su participación en las decisiones de gobierno no es importante. Sin embargo mas de la mitad, un 52% cree que sí, lo que se traduce en un margen bastante estrecho entre las opiniones.

13. ¿Cuál sería su actitud si se privatizaran las empresas públicas Enap o Codelco?

	Porcentaje	Cantidad
Estaría a favor y lo comentaría en alguna conversación con su círculo más cercano.	16%	93
Estaría a favor y lo manifestaría públicamente	11%	66
No estaría a favor, pero tampoco haría nada	21%	124
No estaría de acuerdo y me uniría a una manifestación pública en su contra	39%	238
Ninguna de las anteriores, pues no me preocupa el tema.	13%	79

Se puede deducir por lo tanto que respecto a la misma pregunta:

	Porcentaje	Cantidad
Estaría a favor	27%	159
No estaría a favor	60%	362
Ninguna de las anteriores, pues no me preocupa el tema.	13%	79

La mayoría de los encuestados, un 60%, ***no estaría a favor de las privatizaciones*** de las empresas Enap o Codelco, sin embargo de este 60% un 39% tomaría una actitud activa, ya que se unirían a una manifestación pública en su contra, el otro 21% si bien tampoco estaría de acuerdo, tendría una actitud pasiva, es decir, aunque no estarían de acuerdo, tampoco harían nada.

Un 27% de los encuestados ***sí estaría a favor de que se privatizaran las empresas antes mencionadas***, de los cuales solo un 11% tomaría una actitud activa y lo manifestaría públicamente el otro 16% tendría una actitud pasiva y solo lo comentaría en su círculo más cercano.

El 13% restante de los encuestados no se siente comprometido con las privatizaciones, no está a favor ni en contra, pues no le preocupa el tema.

CAPITULO 6

“Conclusiones y Sugerencias”

CAPITULO 6: “CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS”

Las conclusiones y sugerencias que a continuación se presentan son la síntesis de todo el estudio realizado, el cual responde a diferentes opiniones relacionados con el mismo tema.

CONCLUSIONES

Las conclusiones obtenidas en la investigación están referidas a los objetivos e hipótesis planteadas al inicio del estudio, así como inquietudes surgidas durante el desarrollo del mismo.

Respecto al Objetivo General

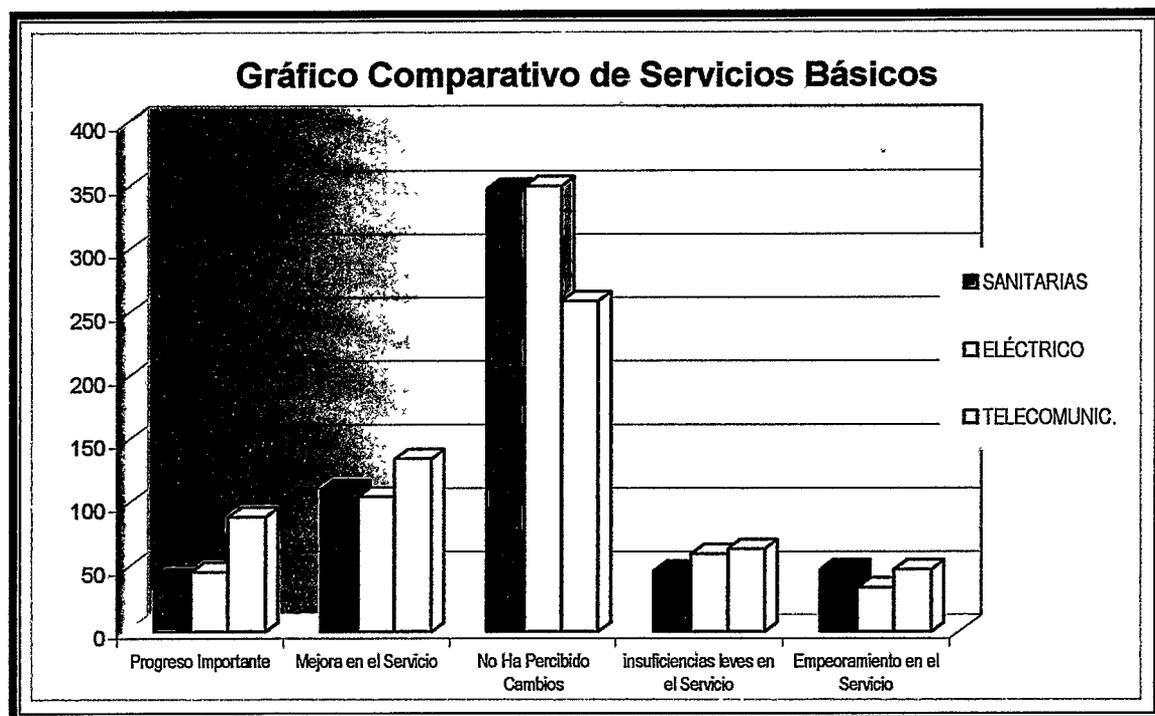
Respecto al objetivo general podemos afirmar que la percepción que tienen los funcionarios públicos de la Región Metropolitana respecto al tema de las privatizaciones tiene opiniones diversas. Por una parte un 94% de los encuestados dice haber escuchado hablar del tema, pero al ser consultados respecto a quién considera dueño de las empresas públicas (Enap, Codelco, BancoEstado), algo menos de la mitad de los encuestados responde correctamente (de todos los chilenos). Al igual que cuando se consulta

acerca de cómo las privatizaciones afectan al empleo casi la mitad de los encuestados cree que en nada y solo un 15% responde que lo disminuye.

Respecto al destino de los recursos obtenidos por la venta de empresas privatizadas, los encuestados fueron destinados a gasto social, por lo que podemos deducir que si bien dicen haber escuchado hablar del tema, esto es solo superficial, ya que al realizar preguntas un poco más específicas, las respuestas correctas descienden drásticamente.

Por otra parte cuando se les consulta acerca de las diferencias percibidas en los servicios básicos (sanitarias, eléctricas y telecomunicaciones), la respuesta de los encuestados expresa que el sector mejor calificado es el de telecomunicaciones, con un 15%, le sigue el sector eléctrico con un 8% y la menos votada son las sanitarias con un 6%. Sin embargo, la mayor cantidad de respuestas está en la alternativa que dice "No ha percibido cambios". Por lo que podemos concluir que si bien las privatizaciones tuvieron varios fundamentos para su realización, entre ellos se encontraba el de mejorar estos servicios en manos privadas, lo que de acuerdo a los encuestados, no se ha percibido.

A continuación se presenta un gráfico donde se observa claramente la evaluación de los servicios mencionados. (gráfico Comparativo de Servicios Básicos).



En cuanto a la participación, cuando se consulta si su participación en las decisiones que toma el gobierno es importante, el margen porcentual entre ambas respuestas es bastante estrecho (52% dice que si, un 48% dice que no), lo que es bastante preocupante, pero lo es más aún, cuando se les consulta si sienten que su opinión ha sido tomada en cuenta, dónde una

amplia mayoría, un 93% responde que no. Es más, cuando se les pregunta si el actual gobierno tomará la decisión de privatizar empresas públicas independientemente de lo que usted piense o haga un 78% responde que si. Y cuando se les consulta respecto a si creen que la decisión de privatizar empresas públicas pasa necesariamente por lo que usted piensa y por lo tanto debe tomarse en cuenta antes de tomar la decisión final, un 60% piensa que no. Por lo que podemos deducir que existe una percepción que el gobierno no consulta a la ciudadanía y que el gobierno tomará sus propias decisiones independientemente de lo que diga o haga. Ello contrasta con el porcentaje de personas que dicen participar en forma activa en contra de las posibles privatizaciones como Enap, Codelco o BancoEstado, un 39%.

Por lo tanto la Hipótesis de trabajo fue aceptada en su mayoría, pues a juicio de los encuestados, hubo una carencia de participación ciudadana al momento de privatizar las empresas del Estado, además, podemos deducir que existe insatisfacción por parte de estos, debido a que no han percibido cambios en los servicios privatizados que se consultan. Aunque nos llama la atención que existe un porcentaje elevado de encuestados que se siente comprometido con el tema e incluso se unirían en una manifestación pública en su contra (*como es el caso de la pregunta nº 15 ¿Cuál sería su actitud si se privatizaran las empresas públicas Enap o Codelco?. Ver anexos*). Por otra parte, se entregó información incompleta a la ciudadanía, no se expuso

en forma clara los pro y lo contra, solo se trató de convencer a la gente en base a los beneficios económicos del proceso.

Respecto a las Variables (Factores del Análisis)

El análisis de las variables contenidas en los Factores de análisis es el siguiente:

5.2.a.- Nivel de información de la población sobre el tema

Respecto a este factor de análisis podemos decir que, si bien un alto porcentaje de los encuestados dice haber escuchado del tema de las privatizaciones, tanto en sus aspectos básicos como lo más relevantes, casi la mitad de estos desconocen dichos aspectos.

Por ejemplo, en materia de propiedad de las empresas públicas, lo que llama la atención es que un porcentaje significativo responde en forma errónea, probablemente por desinformación y/o desconocimiento.

Al consultar un tema más específico en materia de empleo, casi las tres cuartas partes de los encuestados tienen una percepción que lo aumenta.

De acuerdo a la percepción de los encuestados en materia de destinación de recursos obtenidos, se piensa mayoritariamente que fueron destinados a gastos sociales.

5.2.b.- Nivel de satisfacción del servicio entregado por las empresas privatizadas

Respecto de esta variable podemos decir que, casi la mitad de los encuestados dice no han percibido cambios después de las privatizaciones de las empresas consultadas y al realizarse un análisis comparativo entre estas empresas la mejor evaluada es el servicio de telecomunicaciones.

5.2.c.- Participación En La Decisión De Privatizar Las Empresas Públicas

En relación a la variable de participación podemos señalar que, casi la mitad de los encuestados piensa que su participación en las decisiones que toma el gobierno no sería considerada.

Por otra parte, más de las tres cuartas partes de los encuestados cree que el gobierno tomará la decisión de privatizar las empresas del Estado al margen de lo que ellos piensen o hagan.

5.2.c.- Nivel de compromiso de la población en la aplicación de estas políticas

Con respecto al nivel de compromiso de la población en la aplicación de políticas privatizadoras, un alto porcentaje del universo de los encuestados, se manifestaría públicamente en contra de la privatización de algunas empresas públicas.

En síntesis después de finalizada la presente investigación se puede concluir que el proceso de privatización no contempló la consulta ciudadana y cuando así sucedió en países con regímenes democráticos, estos tuvieron resultados en contra del proceso privatizador como fue el caso de Uruguay y Perú.

Las privatizaciones tampoco fueron la prueba de eficiencia en la prestación de servicios del sector privado (empresas sanitarias, eléctricas y telecomunicaciones), que fue uno de los fundamentos para privatizar, sino más bien fue el resultado de políticas en que

economistas y gobierno en conjunto llevaron a cabo con fines netamente económicos y sólo por añadidura se consideraron aspectos sociales . Esto se puede constatar a través de los resultados obtenidos en la encuesta dónde se consulta acerca si han percibido cambios después de privatizar los servicios básicos (sanitarias, eléctricas y telecomunicaciones) y en cada una de estas preguntas la mayoría de los encuestados dijo no haber cambios al respecto.

SUGERENCIAS

Las sugerencias se basan en los resultados de la encuesta.

El Estado debiera crear nuevos mecanismos, y/o optimizar los ya existentes para informar en forma adecuada a la ciudadanía en general, con los pro y los contra de las políticas públicas que se pretenden llevar a cabo.

Por otra parte debiera también el Estado fomentar la participación ciudadana, para lograr involucrar y hacer partícipe a la ciudadanía en creación y promoción de posibles políticas privatizadoras a futuro y que estas medidas se traduzcan en mayores niveles de equidad, más aún en un gobierno democrático.

Por otra parte, si el gobierno se supone toma de decisiones de políticas públicas a favor de la comunidad o de los grupos más

representativos, en el caso de las privatizaciones podríamos decir que, si las medidas económicas siempre benefician a unos en perjuicio de otros, la pregunta lógica sería ¿ Que grupo es mayoritario?.

Si se supone que estamos gobernados bajo un régimen democrático, ¿sé ésta dando efectivamente la democracia?, partiendo del entendido que uno de los requisitos fundamentales de la democracia sería la participación, ¿Qué función cumple el Estado frente a estos conceptos? y por último ¿Cuál es el rol de la ciudadanía en esta participación democrática?. Estas son algunas incógnitas que nos quedan después de haber realizado el presente estudio.

Otra duda que nos queda es ¿ Qué rol juegan los parlamentarios en el sistema democrático, si su función se supone es representar al común de las personas?. Creemos que se les debiera exigir una mayor representatividad de opinión respecto a quienes los eligieron. Aunque por otra parte también la ciudadanía debiera tener un rol mucho más activo en la sociedad, exigir sus derechos y sus representantes.

El presente estudio puede dar luces respecto al nivel de participación ciudadana en la actual democracia chilena. La participación y opinión ciudadana debe ser considerada al momento de tomar la decisión final, serviría para que existiera una mayor transparencia respecto de la gestión y

haría percibir por parte de la ciudadanía una mayor credibilidad respecto a sus autoridades, pues sienten que no son tomados en cuenta.

Y si finalmente se toma la decisión de privatizar, debiera exigirse una mayor regulación y mejorías cuantificables de los servicios privatizados, que no se tradujeran sólo en aumento de costos, sino también de beneficios.

Finalmente, el presente estudio puede ayudar a ampliar la información existente sobre la materia. Futuras investigaciones pueden mejorar u ampliar la información obtenida, sin embargo, creemos contribuir a enriquecer una discusión no acabada, como es el proceso de privatización y el rol de la participación ciudadana ligado en dicho proceso.

CONCEPTUALIZACIÓN DE TÉRMINOS

CONCEPTUALIZACIÓN DE TÉRMINOS



- DEMOCRACIA** Aunque el concepto ya está definido en el "Capítulo 1: El Estado, en la página 47". La segunda acepción se asemeja más al sentido que pretendemos darle a este término. Por ende, a juicio de este grupo investigador se hace imprescindible considerar la participación ciudadana.
- ESTATIZACIÓN** Es el acto de aumento del rol del Gobierno en la administración y manejo de empresas, para aumentar la función del sector público en la actividad económica o en la propiedad de bienes.
- OPINIÓN** Si bien el sentido de esta palabra se asocia a formar juicio, o dictamen de algo. No se pretende contradecir aquello, pero consideramos en la presente tesis el término "opinión" en el contexto de la percepción, como parte integrante de esta.

**PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**

A nuestro juicio considerando los antecedente recopilados expuestos en “Capítulo 1: El Estado”, entre las páginas 47 y 49. La acepción, el sentido que damos a este concepto, se puede encontrar en el primer párrafo de la página 48, quedando extractado en el párrafo segundo de la página 49.

PERCEPCIÓN

La percepción es el proceso mediante el cual los individuos otorgan significado al entorno. Consiste en la organización e interpretación de diversos estímulos dentro de una experiencia psicológica. Para el caso de nuestro estudio, hemos delimitado el tema considerando el significado de este término en relación a las variables en la página 167.

PLAN BACKER

“Programa para el Crecimiento Sostenido”. Creado por el en ese momento Secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Backer en el año 1985. Promovía recuperación de las economías deudoras para restablecer pago de la deuda externa de estas, básicamente este plan proponía dos grandes medidas, el

ahorro y la inversión interna. "Capítulo 3: Desarrollo Histórico de las Privatizaciones", párrafo segundo página 109.

PRIVATIZACIÓN Es el acto de reducir el rol del Gobierno en la administración y manejo de empresas, para aumentar la función del sector privado en una actividad o en la propiedad de bienes. "Capítulo 2: Las Privatizaciones", página 72, párrafo tercero.

TAKES-OVERS Mecanismos indicadores de resultados de gestión, que se aplican en Estados Unidos, que se asimilan a una "buena o mala administración".

VARIABLES Cuando hablamos de las variables de información, satisfacción, participación ciudadana y nivel de compromiso en el "Capítulo 4 : Estudio y Metodología", en la página 167 no la consideramos como un estudio individual de cada una de ellas, sino mas bien como parte integrante de la percepción.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

El material bibliográfico, textos de apoyo y apuntes utilizado para la investigación, además de páginas web son los siguientes:

- ✓ Birdart Campos, Jorge, "Derecho Político", Ed. Aguilar, Buenos Aires, 1967.
- ✓ Carlos Huneeus "El régimen de Pinochet", editorial sudamericana 2000.
- ✓ Carré de Malberg, "Apuntes de Derecho Político de la Universidad de Chile", pág 26.
- ✓ Castañeda, Tartisio. 1990. "Para Combatir la Pobreza. Política Social y descentralización en Chile durante los 80", Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- ✓ Hayek, Ernest. Gross, Patricio y Espinoza, G.A., 1990. "Problemas Ambientales de Chile, AID-Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- ✓ CONAMA, "Corporación Nacional del Medio Ambiente, Chile

- ✓ Iglesias, Enrique: "Reflexiones sobre el desarrollo económico" Capítulo 2, pág. 28.
- ✓ Muñoz, Oscar: "Hacia el Estado regulador", en "Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador", editor Oscar Muñoz G. CIEPLAN 1993, pág. 21.
- ✓ Muñoz, Oscar: "Hacia el Estado regulador", en "Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador", editor Oscar Muñoz G. CIEPLAN 1993, pág. 21.
- ✓ Meller, Patricio: "Un siglo de economía política chilena (1890-1990)", editorial Andrés Bello, pág. 58.
- ✓ Sáez, Raúl: "Las privatizaciones de empresas en Chile", en "Después de las privatizaciones hacia el Estado regulador", editor Oscar Muñoz G. CIEPLAN 1993, pág. 79.
- ✓ Juan Carlos Torres "El proceso político de las reformas en América latina" capítulos 1 y 2, editorial Paidós 1998.
- ✓ Paredes, Ricardo. "Lecciones del Proceso Inconcluso de Privatizaciones en Chile", FACEA, Universidad de Chile. P. 3-4.
www.ricardoparedes.cl.

- ✓ Del Vecchio, Giorgio, "Filosofía del Derecho", Ed. Bosch, Barcelona, 1942.
- ✓ Drucker, Peter. "La gestión en un tiempo de grandes cambios". 1996. Editorial EDHASA
- ✓ Fernandez Torcuato, "La Justificación Del Estado", Ed. Instituto De Estudios Políticos. Madrid, 1949.
- ✓ Foxley, Alejandro. 1982."Experimentos Neoliberales en América Latina, CIEPLAN, Santiago.
- ✓ Hachete, Dominique y Luders, Rolf. 1992. "La Privatización en Chile, Centro Internacional para el Desarrollo Económico", Santiago
- ✓ French Davis. 1991. "Desarrollo Económico y Equidad en Chile: Herencias y Desafíos en el Retorno a la Democracia". Estudios CIEPLAN 31, marzo, Santigao
- ✓ CEPAL, 1991. "Una estimación de la Magnitud de la Pobreza en Chile, 1987, Naciones Unidas, Santiago.
- ✓ García, Ana María. Verdugo, Mario. Manual de Derecho Político, Editorial Jurídica de Chile.

- ✓ García, Ana María. Verdugo, Mario. Manual de Derecho Político, Editorial Jurídica de Chile.
- ✓ Haouriu, André, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Ed. Ariel Barcelona, 1971, p. 114.
- ✓ Heller, Hermann, "La Soberanía", Ed. Universidad Autónoma, México, 1965 p. 214.
- ✓ Introducción a los estudios políticos, Ed. Kapelusz, Buenos Aires, Tomo I.
- ✓ Jellinek Georg, "Teoría General del Estado". Ed. Albatros, Buenos Aires 1954, pp 234 y ss. Además: Antonio Carro Martínez, "Derecho Político" Ed. Universidad de Madrid, 1959.
- ✓ Jellinek, Georg. "Teoría General del Estado". 2 t., Madrid 1914.
- ✓ Lopez, Mario Justo, Tomo I PP. 354; 360 y siguientes.
- ✓ Maquiavelo, "El Príncipe", en "obras", Ed Vergara, Barcelona 1961.
- ✓ Meller, Patricio: "Un siglo de economía política chilena (1890-1990)", editorial Andrés Bello, pág. 60.

- ✓ Ministerio de Defensa, Página Web www.defensa.cl.
- ✓ Piñera, José. 1992. "Chile el Poder de una Idea", Barry B. Levine comp. "El Desafío Neoliberal". "El Tercer Mundismo en América Latina, Editorial Norma, Bogotá.
- ✓ Rosas, Patricio y Marín, Gustavo, 1988. "Estado Autoritario, Deuda Externa y Grupos Económicos, Ediciones Chile América-Cesoc, Santiago
- ✓ Poole Jr., Robert "PRIVATIZACIÓN, "Suministro De Mejores Servicios Con Menos Impuestos". traducido por Alberto Mansueti, revista "Reason", International Society for Individual Liberty. Benicia, U.S.A.
- ✓ Tironi, Eugenio. 1990. "Autoritarismo, Modernización y Marginalidad. El caso de Chile, 1973-1989, Ediciones Sur, Santiago.
- ✓ Przeworski, Adam y Wallerstein, Michael, 1986. "La Soberanía popular, autonomía Estatal y Propiedad Privada", Eural Crisis y Regulación Estatal: Dilemas de Política en América Latina y Europa, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires
- ✓ Sampay Arturo, "La Crisis del Derecho Liberal-Burgués"., Ed. Losada Buenos Aires.

- ✓ Urzúa, Raúl. Instituto de asuntos Públicos Departamento de Políticas Públicas Pagina Internet www.uchile.cl.

- ✓ Verdugo, Mario, García, Ana María. Manual de Derecho Político Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Año 1988.

ANEXOS

ENCUESTA SOBRE LAS PRIVATIZACIONES

La siguiente encuesta tiene como objetivo conocer su opinión sobre el proceso de privatizaciones de las empresas del Estado realizada en nuestro país. La información recogida formará parte de nuestra tesis de grado que nos permitirá optar al Título de Ingeniería de Ejecución en Gestión Pública. Agradecemos encarecidamente su tiempo y sinceridad.

1. ¿Ha escuchado hablar del tema de las privatizaciones?

- A) Si
- B) No

2. ¿Usted considera que los dueños de las empresas públicas (Enap, Codelco, BancoEstado) son:

- A) De todos los chilenos
- B) De los privados
- C) De los inversionistas extranjeros
- E) Del gobierno
- F) Del presidente de la república

3. ¿Cómo cree usted que las privatizaciones han afectado al empleo?

- A) Lo aumenta
- C) No afecta en nada
- D) Lo disminuye
- E) No sabe

4. Los recursos obtenidos por la venta de las empresas privatizadas, en una primera etapa, han sido destinados principalmente a:

- A) Salud
- B) Educación
- C) Subsidios habitacionales
- D) Otros subsidios
- E) Mejorar las pensiones y salarios
- F) Amortizar deuda externa
- G) No sabe

5. Después de la privatización del servicio de agua potable, ¿qué diferencias ha percibido?

- A) Progreso importante del servicio
- B) Mejora en el servicio
- C) No ha percibido cambios
- D) Insuficiencias leves del servicio
- E) Empeoramiento en el servicio

6. Después de la privatización del servicio eléctrico, ¿qué diferencias ha percibido?

- A) Progreso importante del servicio
- B) Mejora en el servicio
- C) No ha percibido cambios
- D) Insuficiencias leves del servicio
- E) Empeoramiento en el servicio

7. Después de la privatización del servicio de telecomunicaciones, ¿qué diferencias ha percibido?

- A) Progreso importante del servicio
- B) Mejora en el servicio
- C) No ha percibido cambios
- D) Insuficiencias leves del servicio
- E) Empeoramiento en el servicio

8. ¿Siente que su opinión ha sido tomada en cuenta?

- A) Si
- B) No

9. ¿Está usted de acuerdo con las privatizaciones?

- A) Si, Completamente
- B) Si, pero no con su proceso
- C) No está de acuerdo

10. Respecto a cómo se realizó el proceso de privatización en Chile ¿Usted ha sido consultado?

- A) Si
- B) No

11. ¿Cómo ha sido consultado?

- A) A través de un partido político
- B) En su Junta de Vecinos
- C) En su Municipalidad
- D) A través de una asociación de consumidores
- E) A través de una asociación gremial
- F) Por el Gobierno
- G) No ha sido consultado

12. ¿Cree usted que el actual Gobierno tomará la decisión de privatizar empresas públicas, independientemente de lo que usted piense o haga?

- A) Si
- B) No

13. ¿Cree que la decisión de privatizar empresas públicas pasa necesariamente por lo que usted piensa y, por tanto, debe tomarse en cuenta antes de tomar la decisión final?

- A) Si
- B) No

14. ¿Cree usted que su participación en las decisiones que toma el Gobierno es importante?

- A) Si
- B) No

15. ¿Cuál sería su actitud si se privatizaran las empresas públicas Enap o Codelco?

- A) Estaría a favor y lo comentaría en alguna conversación con su círculo más cercano.
- B) Estaría a favor y lo manifestaría públicamente
- C) No estaría a favor, pero tampoco haría nada
- D) No estaría de acuerdo y me uniría a una manifestación pública en su contra
- E) Ninguna de las anteriores, pues no me preocupa el tema.

PLAN MARSHALL

Se inicia en el año 1945 pos guerra (Segunda Guerra Mundial). Este programa de la "contención" de la amenaza comunista tenía que tener muy en cuenta la realidad de que en todo el mundo y, en especial, en Europa occidental, un factor decisivo de la evolución histórica era la crisis económica. Por más que la agitación comunista -incluso en el caso de que este partido estuviera en el Gobierno- jugara un papel importante, nada puede entenderse sin tener en cuenta esta realidad. En marzo de 1945, el primer ministro británico estuvo en el continente y pudo comprobar la situación "indeciblemente grave" en que se encontraba. Luego, el invierno 1946-47 fue desastroso desde todos los puntos de vista. A la crisis económica había que sumar la sensación de crisis espiritual: como escribió De Gaulle en sus memorias, 1940 había sido la prueba del fracaso de la clase dirigente. Sólo los Estados Unidos habían salido indemnes de la guerra desde el punto de vista material, mientras que los países europeos occidentales estaban necesitados de alimentación y de ayuda para recomponer su capacidad industrial, en un momento en que carecían por completo de capacidad para adquirir los dólares que les resultaban imprescindibles para ambos propósitos. La suspensión de los acuerdos de "préstamo y arriendo", aprobados tan sólo para el período bélico, exigía

utilizar otro procedimiento para que los Estados Unidos pudiese jugar un papel en la reconstrucción de la economía y la estabilidad europeas. El sistema monetario internacional que se puso en marcha al final de la guerra se basó en los acuerdos de la conferencia reunida en Bretton Woods -julio de 1944- que otorgaron al dólar un papel decisivo en el sistema monetario internacional. Los Estados Unidos, poseedores del 80% de las reservas mundiales de oro, eran los únicos capaces de convertir su moneda de tal manera que el dólar se convirtió en el pivote del sistema monetario y comercial internacional. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) completaban el panorama. Financiado por sus miembros en proporción a su capacidad económica, el FMI concedió préstamos reembolsables a los países que sufrían un déficit en su balanza de pagos mientras que el BIRD debía financiar las inversiones a medio y largo plazo. Pero, por más que todos estos acuerdos sirvieran para hacer nacer un nuevo orden monetario internacional, lo cierto era que no podían resolver por sí mismos los problemas económicos de Europa. De ahí el llamado Plan Marshall. En junio de 1947, el nuevo secretario de Estado norteamericano propuso a los europeos, en un discurso en Harvard, una ayuda colectiva durante cuatro años que ellos mismos habrían de repartirse. Por este procedimiento, que se extendía originariamente a todos los países, incluidos los del Este, se pensaba que resultaría posible por un lado la superación por parte de Europa

de una situación económica lamentable y, por otro, la perduración de la positiva situación económica norteamericana. De ahí derivaría también una recuperación espiritual. La negativa de las democracias populares, inducida desde Moscú, a aceptar la propuesta hizo que en julio de 1947 sólo dieciséis países europeos se sumaran a ella. Dada la situación crítica desde el punto de vista económico de algunos de ellos -aquéllos los que el comunismo suponía un problema más grave e inmediato- hubo que recurrir a una ayuda temporal. Finalmente, en abril de 1948 el Congreso de los Estados Unidos votó el European Recovery Program (ERP) que permitía la ayuda, en un 10% a través de préstamos y el 90% restantes mediante donaciones. Éstas eran entregadas a los Gobiernos, que obtenían un "contravalor" en divisa propia destinado a ofrecer préstamos a la agricultura y a la industria nacional. Una buena parte de las razones por las que se aceptó la concesión de estos créditos derivó de la unánimemente respetada personalidad de Marshall, quien fue calificado por Winston Churchill el triunfador de la victoria.

EL PLAN BAKER**El Rol Del Fondo Monetario Internacional Y Del Banco Mundial**

Las previsiones de los organismos financieros internacionales acerca de la transitoriedad de la crisis y las posibilidades de una salida rápida no se vieron confirmadas en la práctica. Las medidas aplicadas para solucionarla sólo permitieron atenuar la crisis del sistema financiero norteamericano, pero sus sectores productivos y su balanza comercial se vieron seriamente perjudicados. En cuanto a los deudores, la suspensión abrupta de los flujos crediticios por parte de los bancos acreedores y las enormes transferencias de fondos hacia las economías centrales impidieron cualquier posibilidad de crecimiento y, por lo tanto, de recuperación de su capacidad de pago.

Hacia mediados de los ochenta, la percepción de esta situación, junto con el cambio de titular del Tesoro norteamericano, llevaron a una redefinición del problema y a una nueva propuesta de solución. En la Asamblea conjunta del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, en octubre de 1985 en Seúl, el nuevo Secretario del Tesoro de Estados Unidos (James Baker) presentó un documento titulado "Programa para el Crecimiento Sostenido" en el que se delineaba dicha propuesta, conocida desde entonces como "Plan Baker".

Este plan recogía la preocupación de los círculos académicos y políticos norteamericanos acerca del desbalance del comercio mundial y promovía el logro de una recuperación de las economías deudoras que les permitiera restablecer su capacidad de pago de la deuda externa. En este sentido, coincidía con un viejo reclamo de los países en desarrollo, muchas veces desoído por los países centrales.

En cierto modo, la propuesta de Baker establecía roles para los actores involucrados: los deudores debían lograr una tasa más alta de ahorro y de inversión internos a fin de propender al crecimiento sostenido, para lo cual debían continuar aplicando los ajustes de corto plazo indicados por el Fondo junto con políticas macroeconómicas aperturistas y de libre mercado, para que la inversión privada encontrara condiciones propicias; los organismos financieros internacionales y los bancos comerciales, por su parte, debían proveer el apoyo financiero necesario a estas políticas.

Es interesante remarcar la subdivisión interna de roles al interior de la comunidad financiera internacional. Esta estrategia remarcaba la continuidad del rol protagónico del Fondo como catalizador de los nuevos flujos financieros, apoyado ahora por la banca internacional, mientras que reservaba al Banco la misión de agilizar su sistema operativo, aumentar la eficiencia y el volumen de sus préstamos y expandir la cartera de créditos de

rápido desembolso asociados a reformas institucionales y sectoriales que promovieran la actividad privada. Los bancos comerciales, por su parte, debían revertir su escasa participación en el financiamiento hacia los deudores, incrementando los flujos de capitales frescos hacia aquellos países que aplicaran las políticas económicas adecuadas.

En cuanto al aspecto cuantitativo, el plan Baker proponía otorgar fondos por aproximadamente 47.000 millones de dólares a quince países seleccionados entre los de mayor endeudamiento, por un período de tres años. De ese total, 18.000 millones de dólares correspondían a las estimaciones de desembolsos brutos corrientes (6.000 millones por año) de los organismos multilaterales de crédito, los que agregarían luego 9.000 millones complementarios, en un período similar. Los bancos comerciales debían aportar los 20.000 millones de dólares restantes. Obviamente, el monitoreo permanente del Fondo sobre cuestiones de corto plazo y del Banco en cuestiones atinentes a cambios estructurales garantizaría el cumplimiento de los compromisos asumidos por los deudores.

Como era de esperar, el Banco Mundial acogió positivamente la iniciativa de Baker, la cual colocaba a esta institución y a las ideas que venía pregonando en los últimos años en un primer plano del manejo del problema del endeudamiento internacional. En consecuencia, sobre la base de dicha

iniciativa, delineó su accionar para el resto de la década. Su intervención se basaría en los siguientes puntos:

a) aumento del soporte financiero a los países con problemas, mediante el incremento de los préstamos de ajuste estructural y sectorial;

b) amplia interacción con los gobiernos de cada país para la identificación y acuerdo sobre las medidas de política económica y las reformas estructurales a implementar;

c) mantenimiento de la financiación de proyectos de inversión destinados a la rehabilitación, reestructuración y ampliación del stock de capital de empresas y sectores económicos;

d) apoyo a programas de carácter social con vistas a sectores de escasos recursos;

e) incremento del rol catalizador respecto a otras fuentes de financiamiento, ya fueran comerciales u oficiales.

Estas líneas generales de acción se pondrían en práctica a través de programas de mediano plazo (Medium Term Programs) definidos para cada país, según sus características particulares. Dichos programas detallarían las operaciones de ajuste e inversión y las integrarían en un marco

macroeconómico global. Debían ser presentados por los gobiernos de los países con los cuales el Banco iba a colaborar, definiendo las prioridades y pasos a seguir tanto en materia de política económica global como a nivel sectorial. Sobre esa base se confeccionaba el llamado Business Plan, el cual detallaba las operaciones crediticias acordadas, su aplicación a lo largo del tiempo, los montos, la modalidad de los desembolsos, etc.

La implementación de esta estrategia arrojó resultados no del todo satisfactorios y despertó no pocas críticas. El monto de las contrataciones del Banco a países de alto endeudamiento efectivamente se incrementó en los años subsiguientes, aunque no siempre ello se correspondió con un aumento proporcional de las transferencias netas de recursos recibidas por estos países. Además, el nuevo financiamiento resultó por demás oneroso y, por lo tanto, restrictivo para los deudores, de modo que no colaboró con los objetivos de "ajuste con crecimiento". Incluso, los propios países industrializados miembros del Banco han cuestionado que esta política, al no estar acompañada por otras fuentes de financiamiento provenientes de la banca comercial, en el largo plazo no sólo no soluciona el problema sino que compromete aún más la situación de este organismo al aumentar el riesgo de su cartera con deudores insolventes.

Por lo tanto, hacia fines de los ochenta la administración del Banco extremó su cautela en la negociación de nuevos créditos, exigiendo más ajuste a las economías deudoras y tratando de reducir su exposición.

Para esto fue restringiendo la utilización de los préstamos de rápido desembolso y estipulando que las políticas de ajuste se negociaran a través de los tradicionales créditos de inversión cuyos desembolsos se distribuyen a lo largo de varios años y están orientados a lograr cambios institucionales significativos en los distintos sectores. Además, el Banco ha intensificado su rol de catalizador de fondos desde los bancos comerciales. Por ejemplo, ha participado de distintas estrategias de refinanciación de la deuda y se ha hecho cargo del monitoreo de los planes de ajuste estructural llevados a cabo por los deudores. De este modo, sus funciones se han ido confundiendo, hasta cierto punto, con las del Fondo.

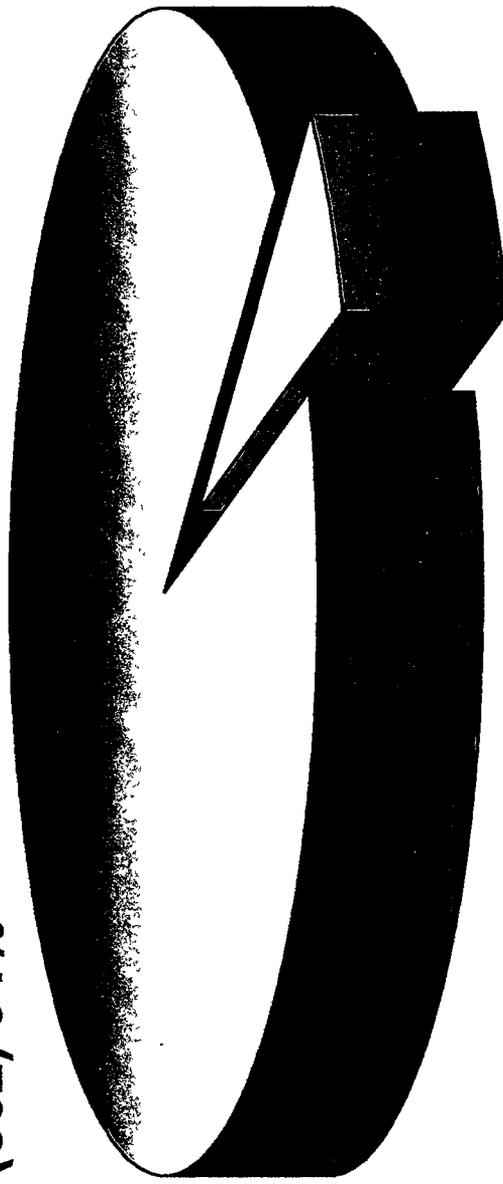
1. Véase García y Junco, 1989.
2. Cf. García y Junco, 1989, p. 42.
3. Véase Keifman, 1988.

Este sitio está resguardado por las leyes internacionales de copyright y propiedad intelectual. El presente material podrá ser

utilizado con fines estrictamente académicos citando en forma explícita la obra y sus autores. Cualquier otro uso deberá contar con la autorización por escrito de los autores.

1) Ha oído Hablar del Tema de las Privatizaciones

(562) 94%

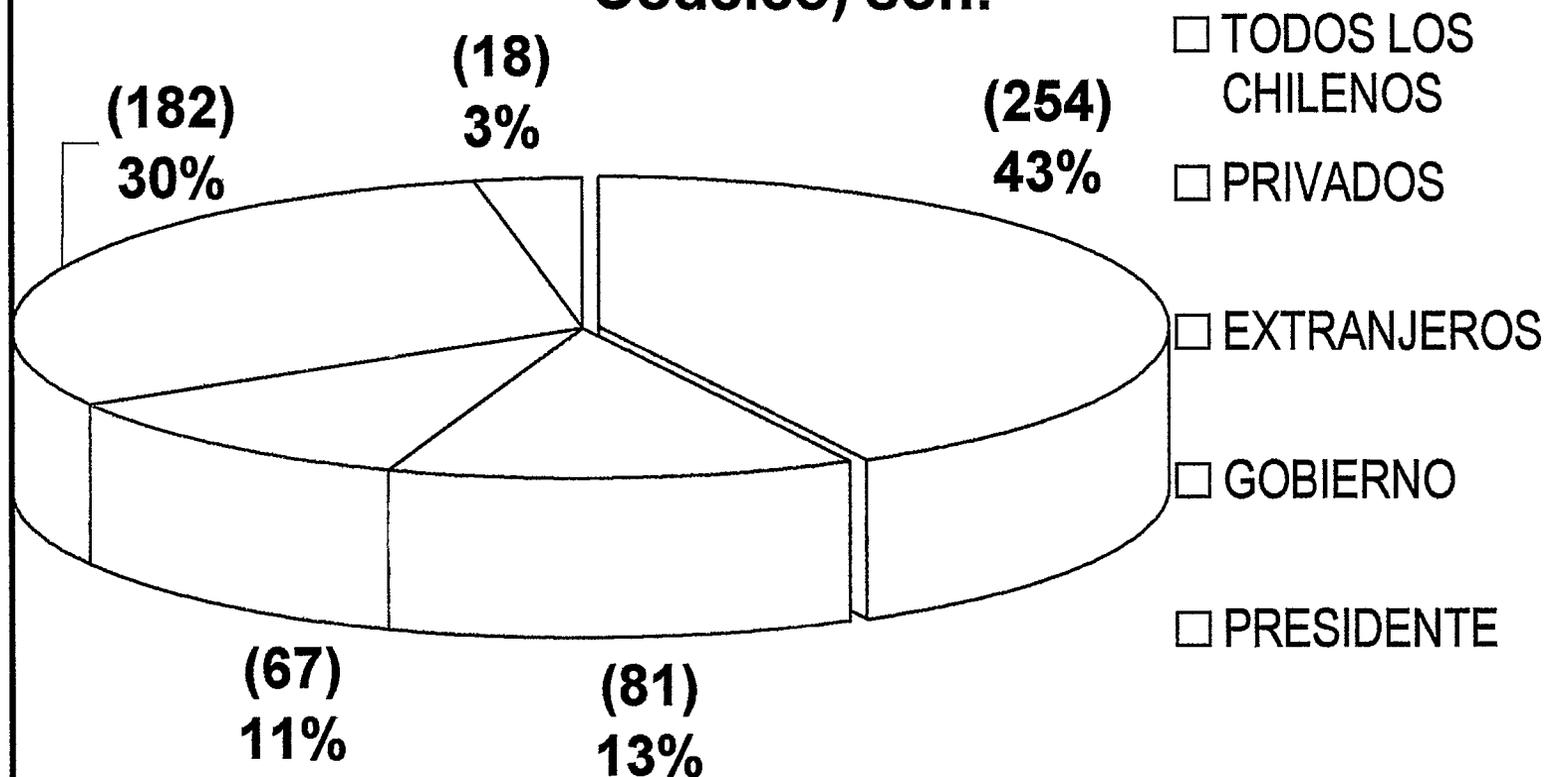


(38) 6%

SI

NO

2) Usted Considera que los Dueños de las Empresas Públicas (Banco Estado, Enap, Codelco) son:



3) ¿COMO CREE USTED QUE LA PRIVATIZACIÓN AFECTA AL EMPLEO?

(87)
15%

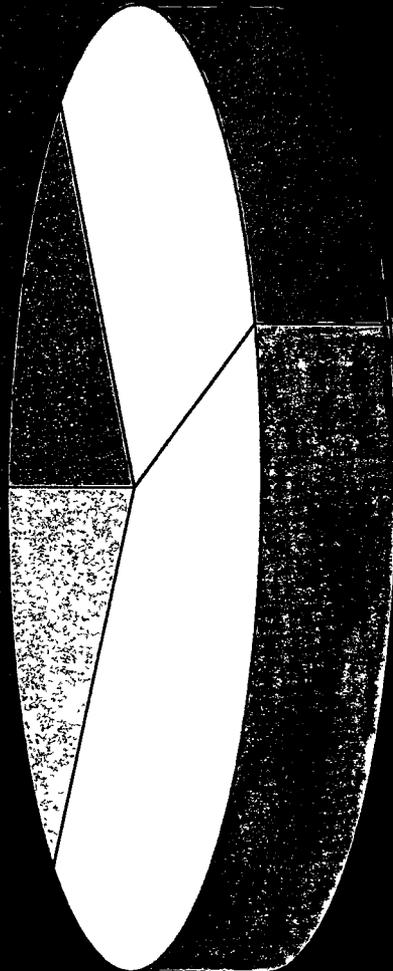
■ LO
DISMINUYE

(89) 15%

■ LO
AUMENTA

■ NO AFECTA
EN NADA

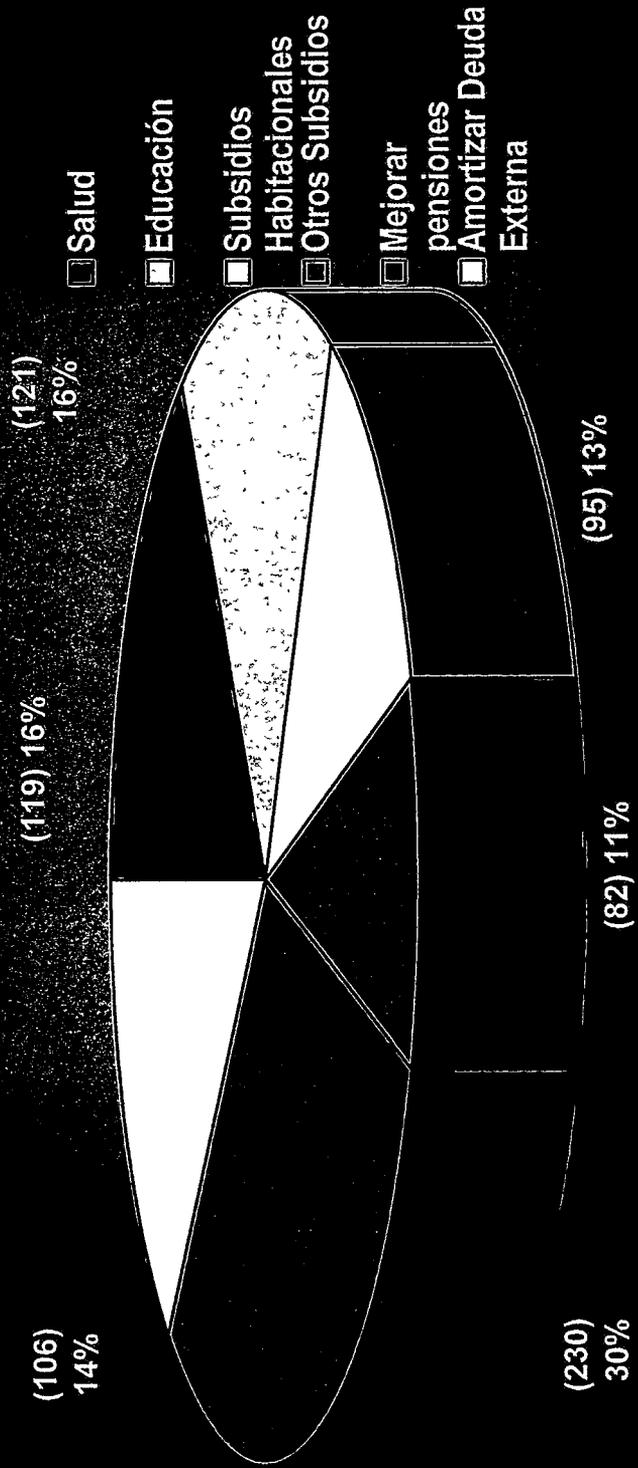
■ NO SABE



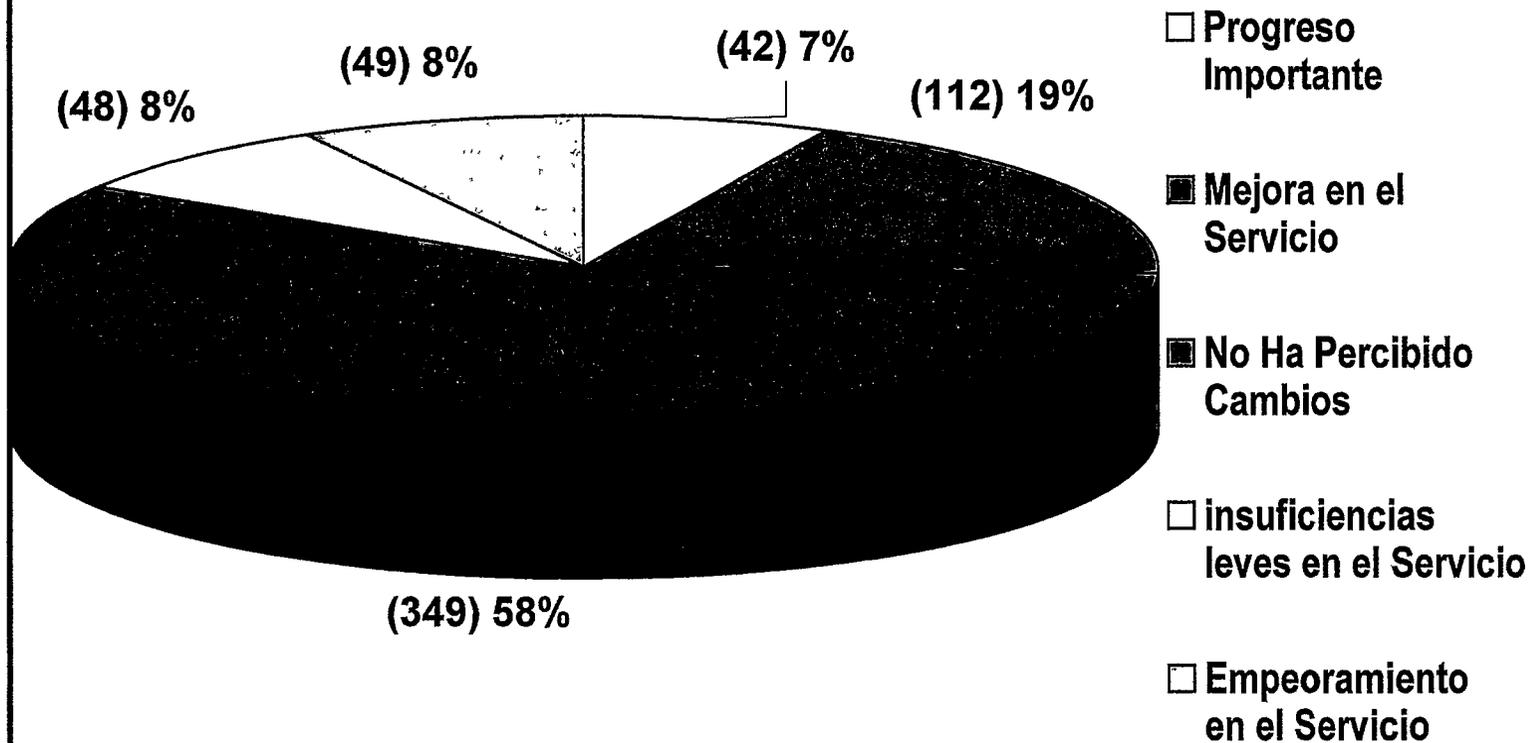
(177) 30%

(247) 40%

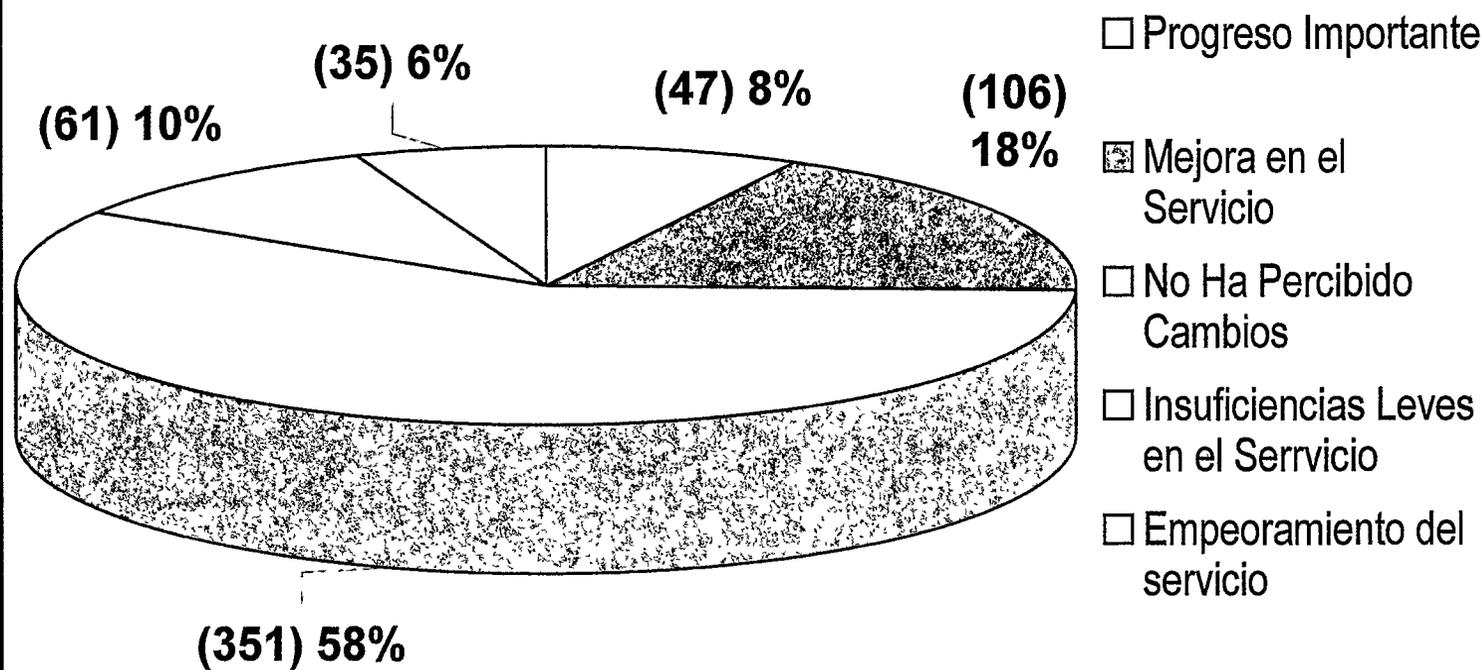
4) LOS RECURSOS OBTENIDOS POR LA VENTAS DE LAS EMPRESAS PRIVATIZADAS EN UNA PRIMERA ETAPA HAN SIDO DESTINADOS PRINCIPALMENTE A:



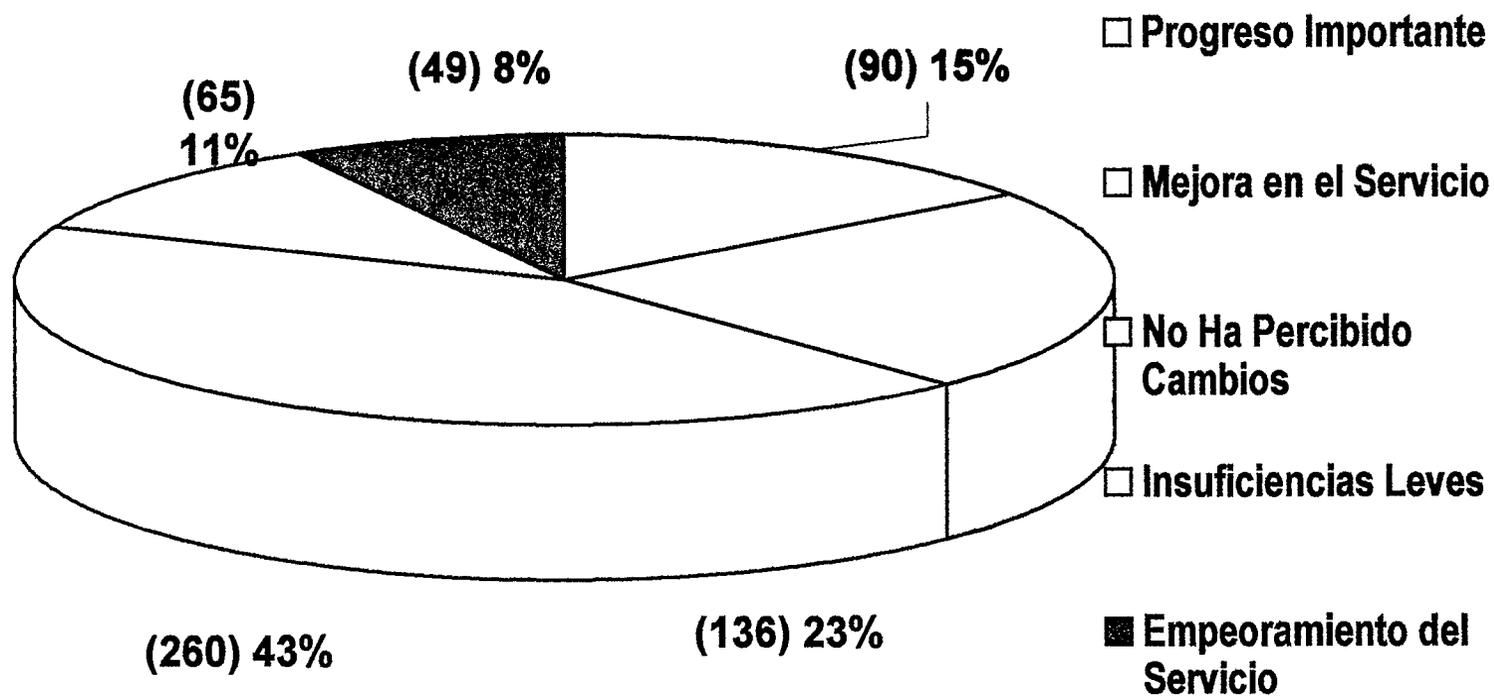
5. Después de la privatización del servicio de agua potable, ¿qué diferencias ha percibido?



6. Después de la privatización del servicio Eléctrico, ¿qué diferencias ha percibido?

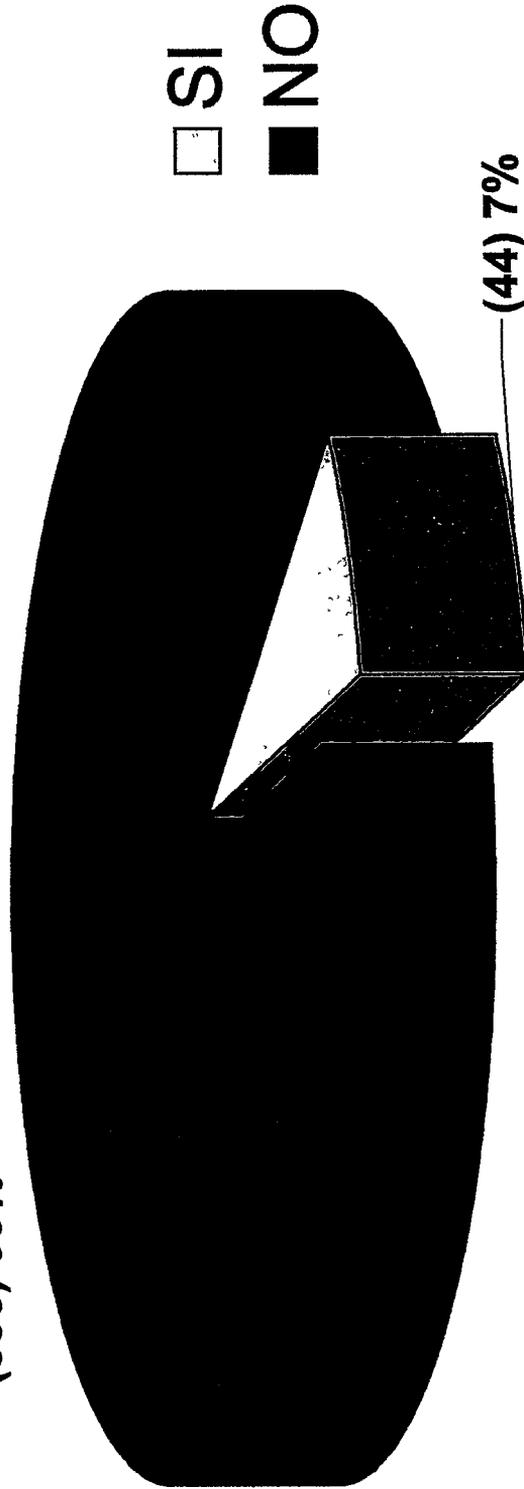


7. Después de la privatización del servicio de Telecomunicaciones, ¿qué diferencias ha percibido?

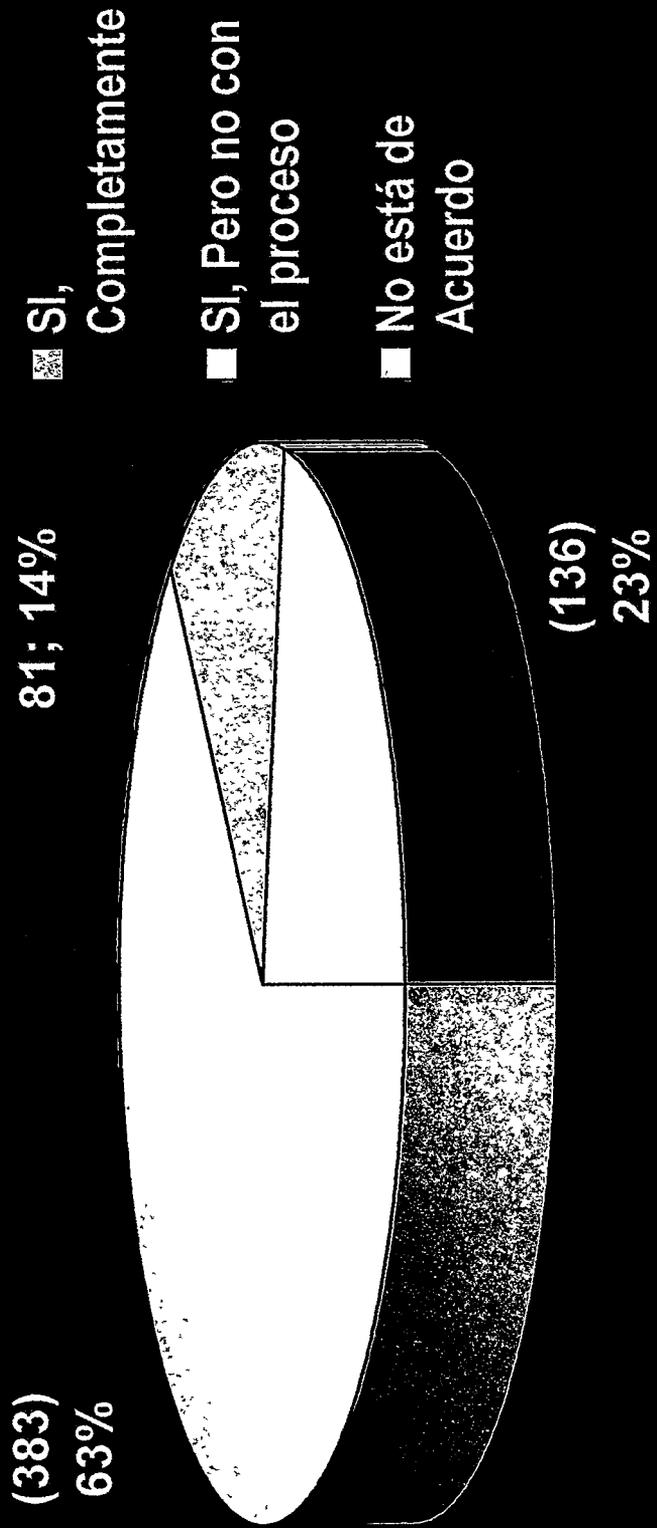


8. ¿Siente que su opinión ha sido tomada en cuenta?

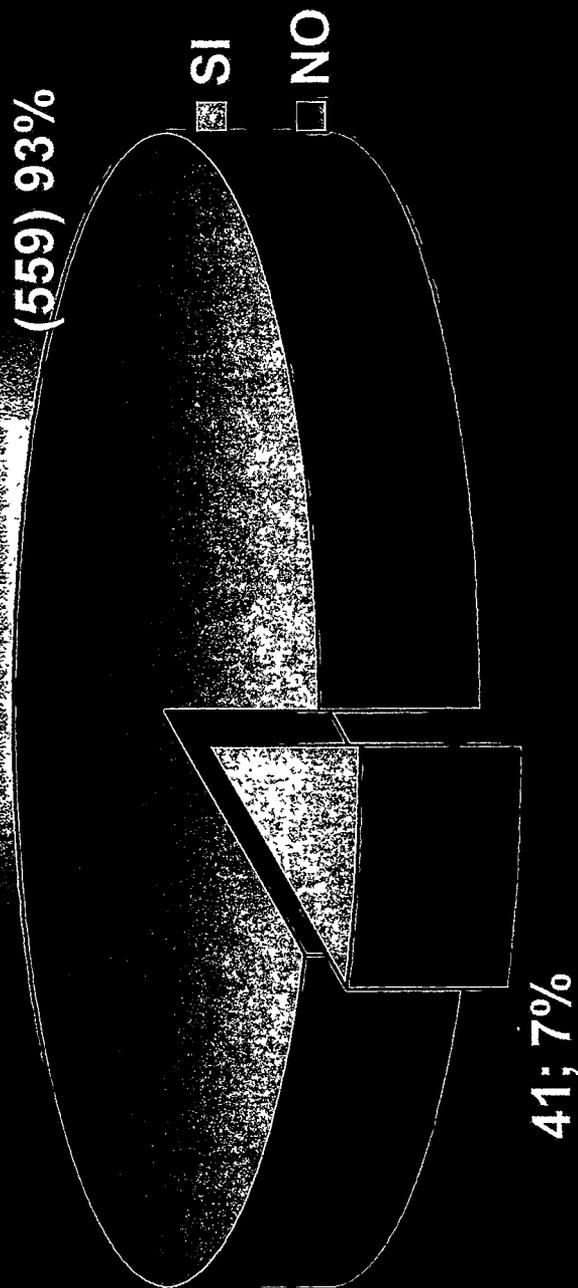
(556) 93%



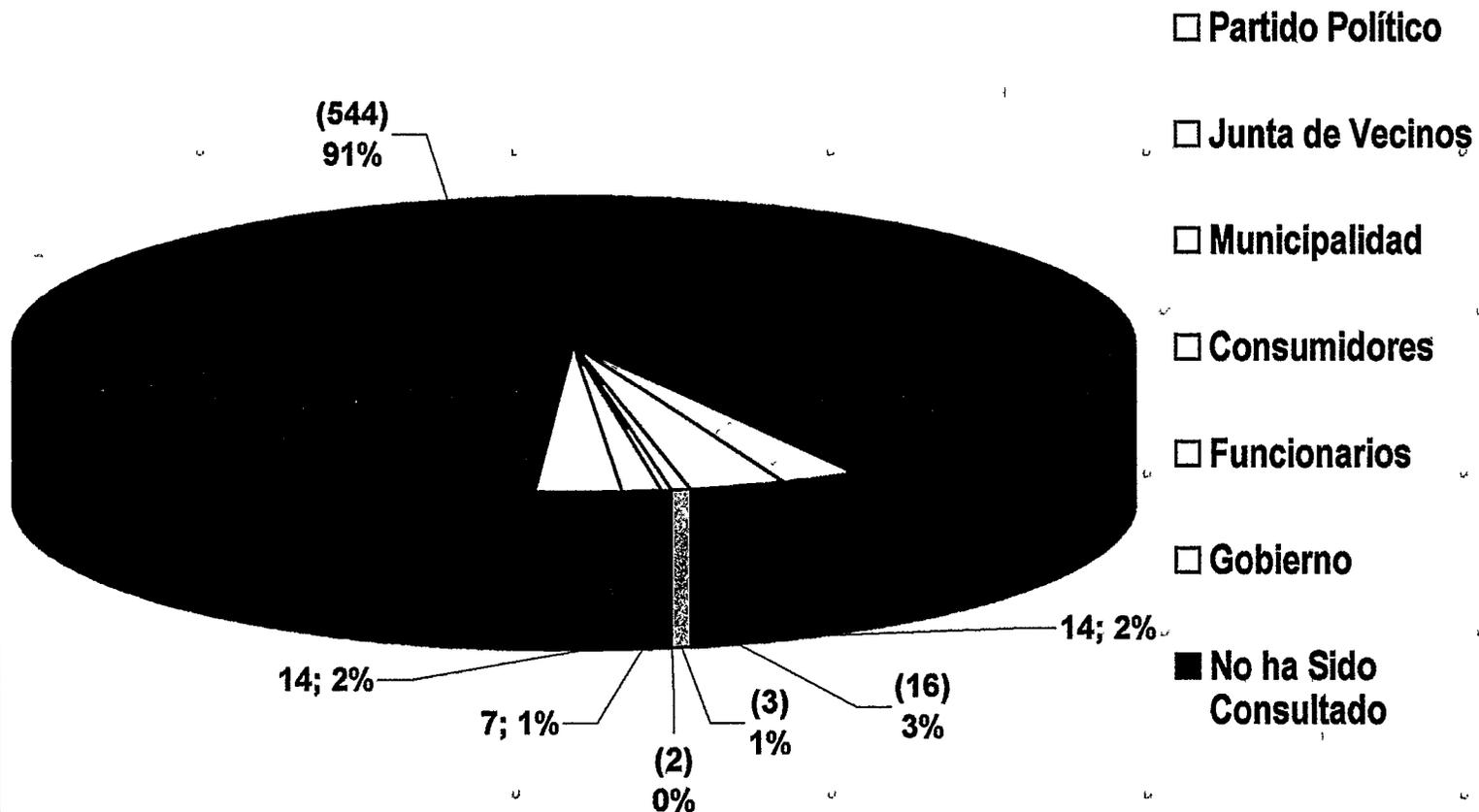
9) ¿ESTÁ USTED DE ACUERDO CON LAS PRIVATIZACIONES?



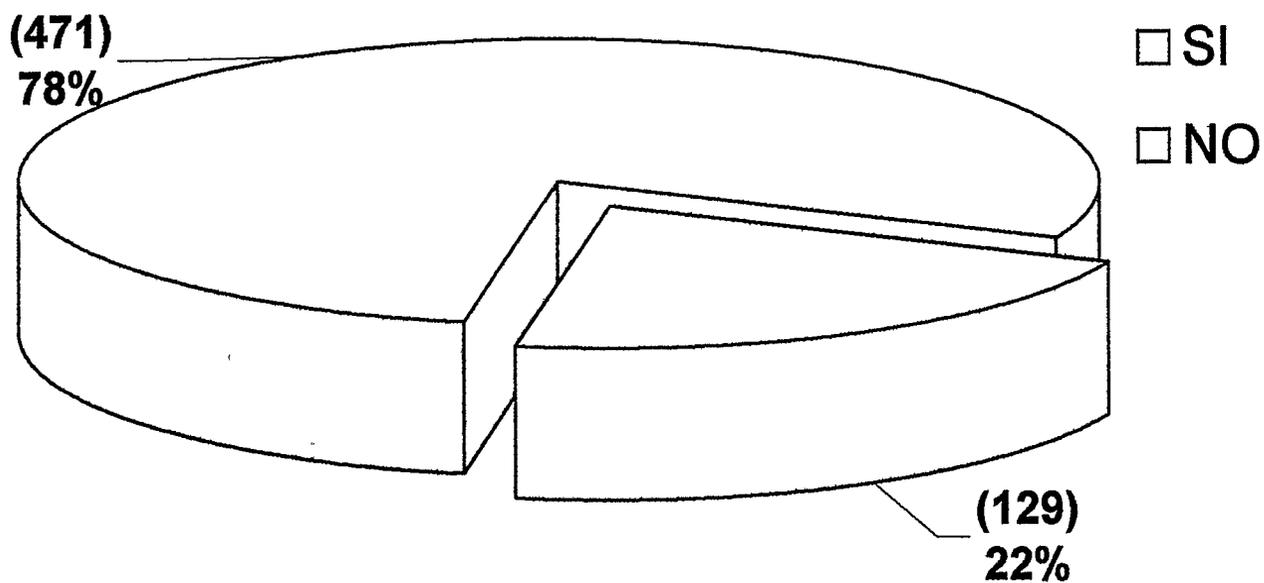
10. Respecto a cómo se realizó el proceso de privatización en Chile ¿Usted ha sido consultado?



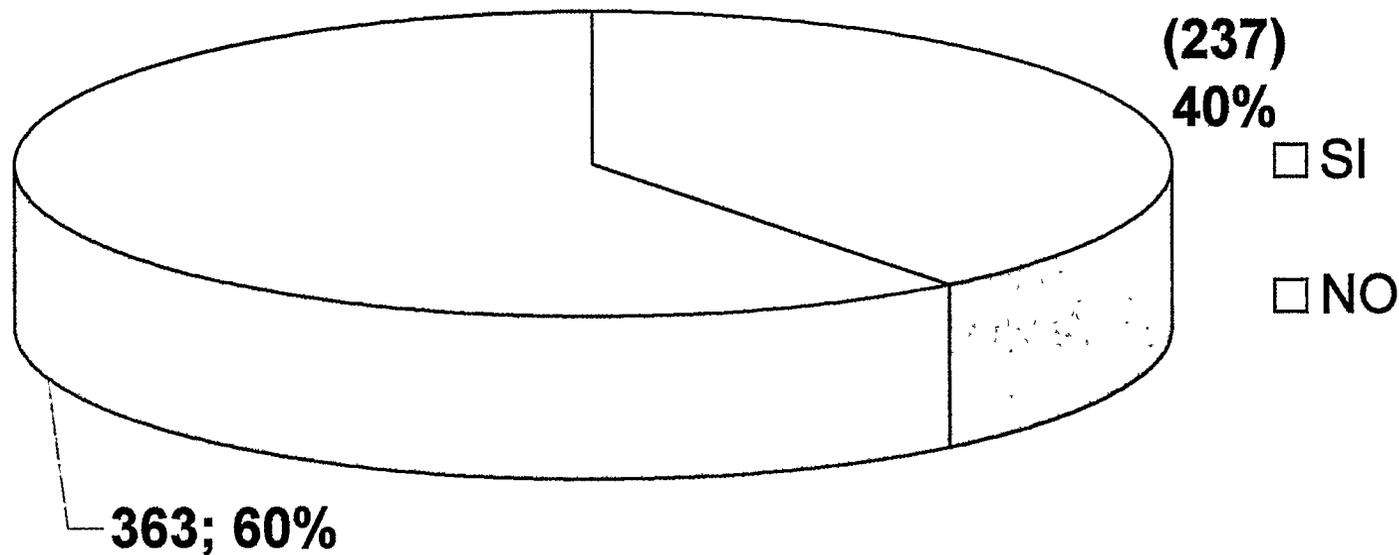
11. ¿Cómo ha sido consultado?



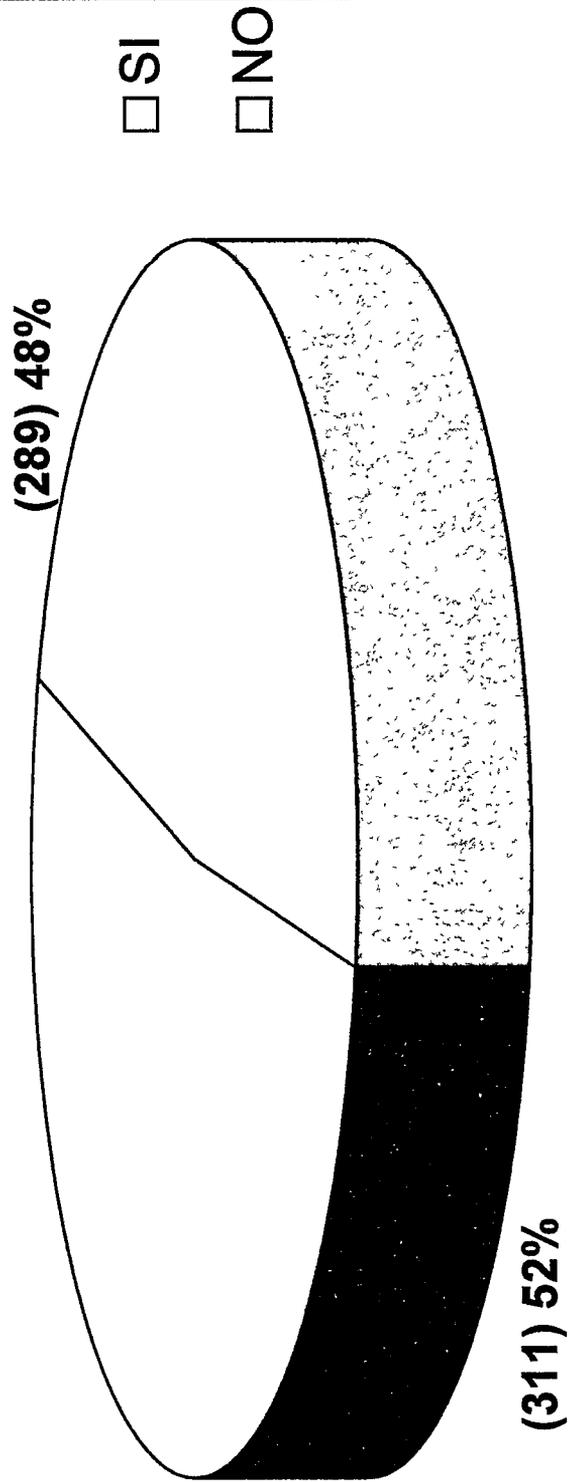
12. ¿Cree usted que el actual Gobierno tomará la decisión de privatizar empresas públicas, independientemente de lo que usted piense o haga?



13. ¿Cree que la decisión de privatizar empresas públicas pasa necesariamente por lo que usted piensa y, por tanto, debe tomarse en cuenta antes de tomar la decisión final?



14. ¿Cree usted que su participación en las decisiones que toma el Gobierno es importante?



15. ¿Cuál sería su actitud si se privatizaran las empresas públicas Enap o Codelco?

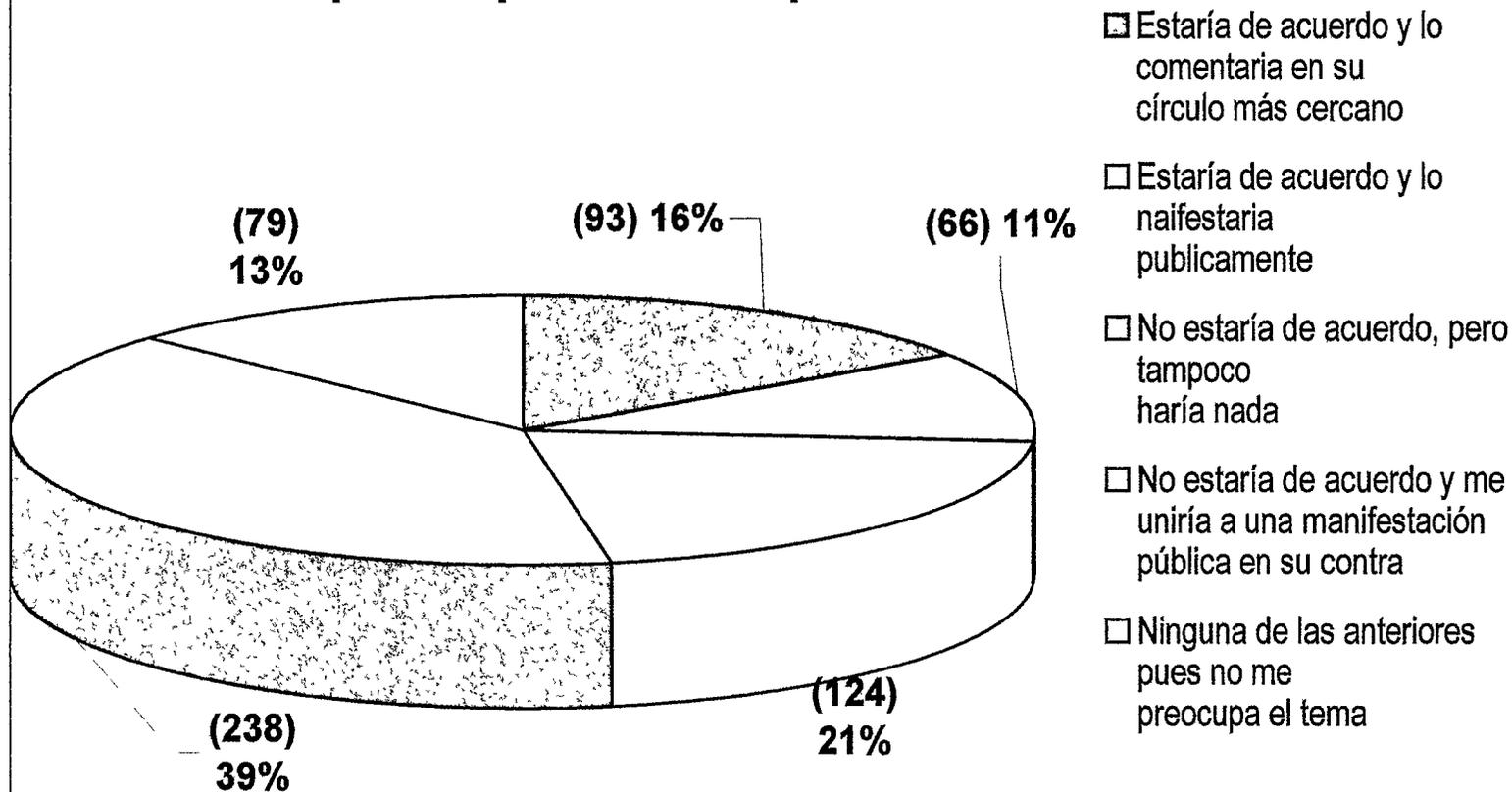


Gráfico Comparativo de Servicios Básicos

