
LAS PRIVATIZACIONES COMO REPRESENTACIÓN “FETICHE” DEL MODELO ECONÓMICO CHILENO (1985-2013)*



Manuel Gárate Chateau

Introducción

De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* (RAE), la palabra fetiche se atribuye a todo “*Ídolo o elemento de culto al que se atribuye poderes sobrenaturales, especialmente entre los pueblos ‘primitivos’.*” El origen proviene de la acepción francesa *fétiche*, que significa: “*todo objeto sometido a una adoración exagerada*”. Es en este segundo sentido —más general— que he utilizado la palabra para titular este ensayo, pues es justamente lo que sostengo que ha sucedido en Chile con la llamada segunda ola de privatizaciones de las grandes empresas del Estado, que vivió el país en la segunda mitad de la década de 1980 (en las postrimerías de la dictadura militar), y también durante los años de 1990.

Es por ello que advierto que no haré un relato del proceso de privatizaciones en cuanto tal, pues existen numerosos trabajos y una densa literatura académica al respecto. Lo que pretendo hacer es un breve análisis histórico del relato o discurso respecto de dicho proceso, el cual se ha convertido en una suerte de objeto de adoración ideológica para buena parte de la elite política y económica chilena. Lo anterior, puede verificarse —sin mayor dificultad— al revisar las editoriales los periódicos de circulación nacional y los discursos de la elite política que ha gobernado Chile desde inicios de la década de 1990. Evidentemente, este relato mistificador predomina entre la clase empresarial y los círculos de la derecha política, aunque no excluye pequeños, pero influyentes grupos de la elite de los gobiernos de la Concertación.¹

* Este texto forma parte del proyecto de investigación Fondecyt N° 3130649, cuyo responsable es el investigador Manuel Gárate.

¹ Nos referimos a los principales dirigentes a intelectuales de los partidos de la denominada “Concertación”; coalición política de centro-izquierda que gobernó Chile desde 1990 hasta 2010.

Antecedentes

Antes de entrar al análisis, es necesario hacer una breve recapitulación de la llamada segunda ola privatizadora, cuestión que trato en detalle en mi último libro *La Revolución Capitalista de Chile (1973-2003)* (Gárate, 2012). En síntesis, me refiero a la venta de las grandes empresas estatales chilenas que habían sido creadas a partir de fines de la década de 1930, y que constituían el núcleo duro del patrimonio del Estado chileno, y que, además, habían sido concebidas, construidas y puestas en marcha como parte de un modelo de desarrollo orientado a disminuir la dependencia económica del país respecto del mercado externo. Fue lo que se llamó en algún momento “Estado desarrollista” o “Estado empresario”; dicho modelo tenía como base de inspiración, entre otros, los trabajos de lo que sería la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y de los economistas latinoamericanos de vertiente keynesiana, influidos por los procesos de descolonización y de crisis del liberalismo clásico posdepresión de 1930.

Lo que me interesa dejar en claro es que estas privatizaciones (de la segunda mitad de la década de 1980) no tuvieron como objetivo restituir un patrimonio privado que hubiese sido expropiado por el Estado, como sí fue el caso de la mayoría de las privatizaciones de los primeros años de la dictadura militar (1975-1981) dirigidas expresamente a devolver empresas y bancos estatizados durante el gobierno de izquierda de la Unidad Popular. Por el contrario, este segundo proceso privatizador tenía un objetivo mucho mayor y de carácter ideológico, aunque sin desmerecer los intereses y la ambición de quienes lo llevaron a cabo. Tal objetivo consistía en poner término —de manera definitiva— al papel productivo y planificador del Estado en la economía, especialmente en sectores tan importantes como energía, telecomunicaciones, minería metálica y no metálica, siderurgia, forestal, transporte aéreo, distribución de combustible, educación técnico-profesional, producción cinematográfica entre otros. Las empresas públicas a las cuales nos referimos formaban parte de Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939, entidad matriz encargada de la gestión de las empresas públicas chilenas, y que había realizado las enormes inversiones que el país necesitaba en tiempos en que el capital privado no estaba dispuesto o era incapaz de hacerlo, especialmente tras la Gran Depresión del decenio de 1930.

Antes de continuar, resulta necesario hacer la siguiente aclaración: durante la década de 1970 y 1980, los economistas neoliberales del régimen militar consideraban que el Estado empresario era el peor de los males y no el socialismo marxista al cual consideraban derrotado militarmente y exangüe en términos ideológicos. De lo que se trataba era de acabar con cualquier atisbo de intervencionismo en la economía, fuera éste de tipo socialdemócrata, demócrata cristiano o incluso nacionalista de derecha. Para ello era necesario enajenar, de una vez por todas y de manera irreversible, el patrimonio del Estado y entregarlo al capital privado bajo el pretexto de la modernización y la necesidad de nuevas inversiones imposibles para las arcas fiscales. Fue esta la razón para hacerlo hacia el final de la dictadura, y en un momento donde las cifras económicas volvían a mostrar signos positivos tras la debacle financiera de principios de la década de 1980. Fue justamente producto del descalabro de la crisis de 1982-84 que las autoridades económicas del régimen militar aprovecharon la ocasión de echar mano a las grandes empresas estatales para negociar su venta a cambio de mejores condiciones para el pago de la deuda externa. Las empresas públicas sirvieron entonces como garantía e incluso medio de pago ante los acreedores internacionales.

Este proceso se inició el año 1985 y sólo se detuvo pocas días antes del fin de la dictadura y traspaso del mando a las autoridades democráticamente elegidas (marzo de 1990). Para el general Augusto Pinochet, (quien gobernó dictatorialmente el país entre 1973 y 1990) la sola posibilidad de volver al modelo económico anterior no era una alternativa, pues si bien el liberalismo de los monetaristas pareció sucumbir hacia 1983, el retorno a un proyecto económico con predominio del Estado constituía un anatema para quien justamente se presentaba ante el mundo como el gran defensor de la economía libre, el primer vencedor del marxismo y principal enemigo de la "*politiquería*".

El gran desafío para el equipo tecnocrático privatizador del régimen dictatorial era conseguir los recursos necesarios para concretar la venta de las grandes empresas estatales. El sector privado chileno no contaba en la época con el poder económico suficiente para asumir la tarea y comprar dichas empresas, incluso si la venta de las empresas se hacía a un valor ridículamente menor a su valor real —cuestión que se confirmó al final del proceso—. A ello se sumaban las dificultades para conseguir crédito externo en el contexto de una década marcada por la "crisis de la deuda". Aun así, los montos involucrados eran gigantescos y fue en aquel momento cuando se forjó el mecanismo que dio forma

al discurso mitificado de las privatizaciones chilenas. Finalmente, la solución al dilema de la búsqueda de fondos frescos para las privatizaciones se encontró en el nuevo sistema de pensiones impuesto por la dictadura en 1980 e implementado a partir de 1982.

Las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP), reemplazaron a las antiguas cajas de ahorro que funcionaban sobre el principio del reparto y la solidaridad entre generaciones. El nuevo sistema descansaba únicamente en la gestión privada de los fondos y en el ahorro de cada trabajador a través de cotizaciones obligatorias depositadas por el empleador en cuentas individuales. En definitiva, se trataba de un gigantesco mecanismo de ahorro forzado, pero en manos del sector privado, constituyendo una fuente privilegiada de crédito para la inversión. Nunca antes en la historia Chile se había creado un mecanismo tan efectivo de ahorro a disposición del capital privado, en el cual los trabajadores del país actuaban como acreedores forzados sin ninguna capacidad de acción sobre la gestión de sus fondos de pensiones. La enorme masa de recursos frescos acumulados por el sistema dinamizó el mercado local de capitales y permitió a los liquidadores de las empresas públicas contar con fondos y al mismo tiempo adquirir posiciones privilegiadas en el control de las mismas una vez privatizadas.

La construcción del mito modernizador

Este argumento sobre la dinamización y modernización del mercado de capitales ha sido uno de los puntales de la justificación de la privatización de las grandes empresas del Estado y del sistema de pensiones. Habiendo transcurrido más de tres décadas de su puesta en marcha, sus efectos pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Las AFP cumplieron el rol que la banca privada no había sido capaz de llevar a cabo; además desarrollaron una expansión y dinamización nunca antes vista en el mercado financiero y de capitales chilenos. Lo que no se explicitó ni comprobó es que la función principal de todo sistema de pensiones, es decir, dar pensiones dignas a la mayor cantidad de trabajadores tanto asalariados como independientes no apareció nunca —hasta hoy— como el argumento principal de su creación.

2. Un segundo elemento justificatorio para las privatizaciones de la segunda ola, tuvo que ver con la idea del llamado "*capitalismo popular*", que consistía en convertir a la mayoría de los trabajadores chilenos en pequeños propietarios a través de la tenencia de acciones de las empresas estatales privatizadas (véase Valenzuela, 1989: 175-217). En otras palabras, se buscaba crear en el mundo del trabajo las supuestas bondades de la moderación de las clases propietarias y eliminar todo atisbo de organización y movilización obrera. ¿Quién querría hacer huelga o exigir derechos en una empresa de la cual se posee una parte de la propiedad y que entrega dividendos en forma regular? Esta idea de los tecnócratas neoliberales y de parte de la derecha, terminó transformándose en uno de los grandes mitos y engaños del régimen militar. Bien sabemos que nunca se generó el supuesto "*capitalismo popular*", y que cuando se intentó llevarlo a cabo, los grandes ejecutivos de las empresas en vías de privatización terminaron adquiriendo dichos paquetes accionarios, o bien complejizando la propiedad al crear acciones de distinta categoría. Su paso de simples administradores a grandes propietarios, por la vía del manejo de información privilegiada, constituye uno de los mayores escándalos y estragos de la dictadura militar. Hasta el día de hoy el tema es un verdadero tabú de la política chilena, sumido en redes de lobby y silencio de los medios de comunicación.

Probablemente una de las grandes excepciones a este silencio lo constituye el erudito y titánico estudio de Carlos Huneeus, "*El Régimen de Pinochet*" (Huneeus, 2001), donde el autor estudia el tema, haciendo hincapié en el hecho de que no da lo mismo el contexto político en el cual se pone en marcha un proceso privatizador. Si se trata de un régimen democrático o de una dictadura, cambian absolutamente las condiciones y especialmente el control que se tiene sobre el proceso. En este sentido, compartimos tal criterio al comparar las privatizaciones de la década de 1990 con las de 1980, aunque consideramos que la ideología que las justifica y el relato que surge de la misma no difieren mayormente. En otras palabras, nos referimos a la idea según la cual el Estado sería ineficiente por naturaleza en la gestión empresarial y productiva, y que en lo público predomina la corrupción y el despilfarro, ya que nadie es enteramente responsable de las decisiones que se toman. Como bien dice el filósofo y politólogo liberal inglés John

Gray (Gray, 1999), estamos frente a un artículo de fe, asumido como una suerte de verdad científica. Éste ha predominado sin contrapeso entre las elites político-empresariales chilenas durante los últimos 25 años.

Los argumentos del discurso justificatorio

Un estudio de 2003 de dos conocidos economistas liberales chilenos, Vittorio Corbo y Klaus Schmidt-Hebbel (Corbo y Schmidt-Hebbel, 2003), argumenta en este sentido, al sostener que el 11% del crecimiento económico del periodo 1981-2001 se explica por la reforma previsional y su efecto en el mercado de capitales gracias a las inversiones de las AFP. Entre sus principales conclusiones destacan que la tasa promedio de ahorro del país aumentó como promedio un 2.3% del producto interior bruto (PIB) en el mismo periodo, reduciendo drásticamente lo que denominan “impuesto al trabajo”, y que es una de sus mayores críticas al antiguo sistema de pensiones de reparto. Tomás Flores, otro economista ligado al Think Tank de derecha Libertad y Desarrollo (LyD), y funcionario de gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), ha sostenido incluso que una de las exportaciones más exitosas de Chile en la región ha sido más bien un conjunto de ideas y no de productos: la privatización de la producción y la distribución eléctrica, así como el transporte aéreo de carga y pasajeros.

Si bien el primer proceso de privatizaciones (1975-1981) tuvo por objetivo, según sus propios impulsores, devolver empresas a sus dueños originales, disminuir el enorme déficit público y abrir la economía al exterior, en 1985 la situación era completamente diferente y el escenario económico no exigía de ningún modo echar mano a las grandes empresas del Estado para hacer caja. Por el contrario, la gran mayoría de estas empresas no eran deficitarias e incluso proveían de recursos al Fisco. La razón y justificación principal para enajenar al Estado de su patrimonio histórico fue de carácter ideológico, obviamente sin dejar de lado los intereses privados y, por qué no decir, la codicia de quienes llevaron a cabo el proceso.² En palabras de otro economista de LyD,³ Rafael Sánchez,

² Para mayor información sobre los detalles del proceso de privatizaciones y la manera en que se beneficiaron altos ejecutivos nombrados por la dictadura militar, recomendamos la lectura de Mönckeberg, 2001.

³ Instituto Libertad y Desarrollo (www.lyd.cl). Este instituto está ligado al partido político de la derecha conservadora chilena, la Unión Demócrata Independiente (UDI).

[hacia 1985] después de la crisis de deuda de principios de los años '80, la situación era diferente. Con la economía en recuperación, lo que se intentaba era afianzar el modelo de desarrollo, pero esta vez sin cometer los errores del pasado, para lo cual la reprivatización era imperiosa. Además, el objetivo "prioritario" de la privatización en esta segunda etapa no era reducir el déficit —ya que en este periodo el gobierno tenía superávit—, sino que se buscaba hacer más eficiente y competitiva la economía, aparte de reducir el tamaño del Estado, y disminuir el alto desempleo que se arrastraba por la crisis previa.

En síntesis, los argumentos utilizados por la derecha económica para justificar la segunda ola de privatizaciones de la dictadura se pueden resumir en tres puntos:

- Dinamizar el mercado de capitales chileno y abrirlo a la inversión extranjera mediante la incorporación directa de los fondos de pensiones del sistema AFP.
- Terminar con todo atisbo del Estado empresario y eliminar al sector público de cualquier actividad productiva, dando libre paso a los privados.
- Abrir nuevamente las posibilidades de obtener crédito en el exterior, y crear fuertes conglomerados económicos chilenos capaces de expandirse en la región.

El caso de la centroizquierda y de la Concertación (coalición que gobernó Chile entre 1990 y 2010) es, desde nuestro punto de vista, más interesante, pues demuestra una evolución y, en algunos casos, una reconversión total respecto del rol de las privatizaciones en la economía chilena. Hay que recordar que el primer programa de gobierno de la Concertación tras el fin de la dictadura establecía claramente la revisión del proceso de privatizaciones, tanto en sus principios como en las irregularidades durante su implementación.

Sin embargo, a los pocos meses de recién asumido el nuevo gobierno democrático (1990) el equipo económico de la Concertación decidió echar por la borda el programa original y dar prioridad a los equilibrios macroeconómicos, a la relación con el empresariado, la derecha política y el estamento militar. En otras palabras, se impuso una *realpolitik* que incluía, por supuesto, no cuestionar las bases del modelo económico de la dictadura, y enfocarse en cambio en el combate

de la pobreza mediante la focalización del gasto público. Se potenció entonces el rol subsidiario del Estado dando prioridad absoluta al crecimiento económico por la vía de los estímulos al sector privado. Se habló entonces de la implementación de una “economía social de mercado” orientada por el principio del “crecimiento con equidad”. No se puede desconocer que las autoridades de la dictadura militar dejaron bien amarrado el modelo económico e institucional mediante una serie de enclaves consagrados en la Constitución de 1980. A ello se sumaba un sistema electoral que ha mantenido literalmente un empate político en el Congreso Nacional, lo cual obliga a negociar todos los temas sensibles para la derecha y el empresariado. A lo anterior debe agregarse que hasta 1998 Augusto Pinochet conservó una cuota importante de poder como comandante en jefe del Ejército y después como senador vitalicio.

Lo que nos interesa en este caso son las justificaciones de la elite económica de la Concertación para aceptar, e incluso después defender las privatizaciones realizadas durante la dictadura. Los argumentos son de diversa índole, pero los podemos resumir de la siguiente manera:

1. La irreversibilidad del proceso, es decir, que ya no era posible revertir el proceso de privatizaciones sin generar un gran descalabro económico y social, justo cuando el país necesitaba estabilidad y gobernabilidad. Este fue uno de los argumentos sostenidos por quien fue Ministro de Economía del primer gobierno de la Concertación, el socialista Carlos Ominami.
2. La recién recuperada democracia no podía permitirse errores en la conducción económica como los acaecidos en el caso de las transiciones democráticas argentina y peruana, sobre todo cuando caía el Muro de Berlín y el rol del Estado era fuertemente cuestionado en el nivel global. Era ideológicamente imposible defender la estatización de empresas o reflotar cualquier atisbo de política industrial del Estado. Para las autoridades económicas de la época el tema de la imagen del país en el extranjero era una cuestión vital, dada la orientación exportadora del modelo heredado de la dictadura.
3. El grado de interrelación y dependencia entre las grandes empresas privatizadas y los fondos de pensiones de los trabajadores era de tal magnitud, que cualquier cambio en la propiedad podía tener efectos absolutamente inesperados en el nivel micro y

macroeconómico. Ello, sin dejar de mencionar que importantes capitales extranjeros habían invertido en estas empresas y las autoridades no querían por ningún motivo que el país fuese cuestionado por sus políticas económicas.

4. La necesidad de mantener buenas relaciones con el empresariado local y la derecha, teniendo en cuenta los numerosos enclaves autoritarios de la Constitución y la tutela permanente de las fuerzas armadas por sobre el poder político democráticamente elegido.
5. A los argumentos pragmáticos esgrimidos anteriormente, hay que agregar la progresiva conversión ideológica de buena parte de los equipos económicos de la Concertación. Éstos terminaron aceptando los argumentos de los economistas liberales de derecha en el sentido de la modernización del mercado de capitales, por niveles de ahorro record que tenía el país, por la necesidad de cuidar la inversión extranjera y la imagen modernizadora del país en el contexto de lo que posteriormente se denominará *Consenso de Washington*.

Es por todo lo anterior que algunos historiadores tendemos a ver actualmente los últimos 40 años de la historia de Chile como un solo periodo, en el que obviamente hay diferencias entre el manejo económico de la dictadura y de la Concertación, pero que en términos de la historia del modelo de desarrollo, no difieren en lo fundamental.

Referencias

- Corbo, V. y K. Schmidt-Hebbel. 2003. "Efectos macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile". Santiago: Banco Central de Chile.
- Gárate, M. 2012. *La Revolución Capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Gray, J. 1999. *False dawn: the delusions of global capitalism*. Nueva York, NY: New Press.
- Huneus, C. 2001. *El Régimen de Pinochet*. Santiago: Ed. Sudamericana.
- Mönckeberg, M. O. 2001. *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*. Santiago: Ediciones B.
- Valenzuela, M. 1989. "Reprivatización y capitalismo popular en Chile". *Estudios Públicos*, núm. 33. Santiago.