

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

**Departamento de Economía Aplicada I
(Economía Internacional y Desarrollo)**



**EL PAPEL ECONÓMICO DEL ESTADO Y LAS
POLÍTICAS DE PRIVATIZACIÓN EN EL BRASIL
DE LOS AÑOS NOVENTA**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Alberto Begué Aguado

Bajo la dirección del doctor

José Antonio Déniz Espinós

Madrid, 2001

ISBN:84-669-2246-6



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Departamento de Economía Aplicada I

(Economía Internacional y Desarrollo)

**EL PAPEL ECONÓMICO DEL ESTADO
Y LAS POLÍTICAS DE PRIVATIZACIÓN
EN EL BRASIL
DE LOS AÑOS NOVENTA**

TESIS DOCTORAL de Alberto Begué Aguado

Director: José Antonio Déniz Espinós

Febrero de 2001

**A mis padres,
por su apoyo incondicional
en cuantas aventuras inicié en la vida**

AGRADECIMIENTOS

Quiero iniciar este trabajo con mi agradecimiento al Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo), que tuvo a bien aceptarme para realizar en él los cursos de doctorado en primer lugar, para posteriormente mediar para la obtención de una beca de Formación de Personal Investigador, que me permitió disponer de los medios para la elaboración de la investigación que ahora se presenta.

Agradezco asimismo a la Universidad Internacional de Andalucía la oportunidad de realizar la I Maestría sobre Desarrollo Económico en América Latina en la Sede Iberoamericana de la Rábida, permitiéndome profundizar en el conocimiento de los problemas que aquejan a América Latina. Me ofreció también la ocasión de conocer a quien a la postre sería el director de esta investigación, José Déniz, a quien agradezco su orientación y enseñanzas en estos años.

Quisiera mostrar también mi gratitud a aquellas personas que, allén de los mares, colaboraron con quien esto escribe y sin cuya ayuda esta investigación no hubiera llegado a buen término. Gracias pues a Fabio Giambiagi, Licinio Velasco, Armando Castelar, Marco Aurelio Nogueira, Maria Luiza Levi, Mónica Landi, Reynaldo Passanezi, Sérgio Prado, Luis Pinguelli Rosa, Carlos Kawall y Antonio de Castro.

Hubo personas que dedicaron una parte de su tiempo, *bien* escaso hoy en día, a leer y desmenuzar las páginas que el autor iba escribiendo y cuyos comentarios sirvieron para mantener los pies en la tierra. Un enorme “gracias” a Rosa de la Fuente, Anabel Suso, Penélope Vaca, José Luis Ferrándiz, Xabier Arrizabalo, María José Paz y Antonio Rodríguez-Carmona.

A Radio Clásica, por la emisión de melodías que permitieron mantener el necesario estado de concentración.

Finalmente, gracias también a la gente que ha estado apoyándome en todo momento en esta aventura, incluso en los momentos más difíciles. Ellos y ellas saben quiénes son.

ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS	5
SIGLAS	8
INTRODUCCIÓN	10
I. MARCO CONCEPTUAL	20
1. Introducción: discusión teórica entre neoliberalismo y neoestructuralismo	21
a) La necesidad de un marco conceptual: notas epistemológicas.....	21
b) La controversia entre neoliberalismo y (neo)estructuralismo.....	28
c) Balance y crítica de ambas visiones.....	
2. El papel económico del Estado	53
a) Primera aproximación a la idea de Estado.....	53
b) Estado y capitalismo: el Estado en los clásicos.....	56
c) La lógica neoliberal del Estado.....	62
d) El neoestructuralismo y el Estado latinoamericano.....	71
e) Una visión neomarxista del Estado.....	79
f) Hacia una reinterpretación del papel económico del Estado latinoamericano.....	100
3. El sector productivo estatal y las empresas públicas	110
a) La empresa pública como forma de intervención del Estado en la economía capitalista.....	110
b) Discusión teórica sobre la mayor eficiencia intrínseca de la empresa privada.....	121
c) Fallos del sector público y replanteamiento de la intervención estatal en América Latina.....	125
d) Empresa pública y empresa privada: ¿dos lógicas distintas?	132
4. La privatización de empresas estatales	136
a) La privatización en el mundo: ¿por qué privatizan los gobiernos?	136
b) Definición de conceptos en torno a la privatización.....	144
c) Significado de los procesos de privatización.....	157
5. A modo de recapitulación	161

II. LA FORMACIÓN DEL SECTOR PRODUCTIVO ESTATAL BRASILEÑO.....	166
1. Los orígenes del Estado brasileño: del modelo primario-exportador a los inicios de la industrialización.....	169
2. El modelo nacional-popular de Vargas y sus continuadores.....	172
a) De la Revolución de 1930 al Estado Novo (1937-1945).....	172
b) El modelo nacional-popular y la creación de empresas estatales.....	176
c) Los intentos reformistas de Juscelino Kubitschek (1956-1961) y de João Goulart (1961-1964).....	184
3. El cambio de tendencia tras el golpe militar de 1964.....	190
a) La modernización autoritaria.....	190
b) La tensión entre liberalismo e intervencionismo.....	193
c) La crisis: entre la continuidad y el ajuste.....	210
4. A modo de recapitulación: el sector productivo estatal y la industrialización en Brasil.....	216
III. EL PROCESO DE PRIVATIZACIONES EN BRASIL.....	222
1. Las privatizaciones en los años ochenta en Gran Bretaña y en América Latina.....	223
a) La experiencia de Gran Bretaña como modelo.....	224
b) Las privatizaciones en América Latina.....	230
2. El sector productivo estatal brasileño en los años ochenta.....	234
a) El sector productivo estatal brasileño tras el ajuste.....	234
b) La campaña “ <i>antiestatização</i> ”.....	248
c) Las primeras privatizaciones.....	258
d) La <i>Nova República</i> y la continuidad del proyecto neoliberal de 1964.....	261
3. Las privatizaciones en los primeros años noventa en Brasil.....	268
a) El cambio de estrategia: la respuesta ortodoxa a la crisis de Collor.....	268
b) Aspectos legales de la privatización: el <i>Programa Nacional de Desestatização</i> (1990): objetivos y procedimientos.....	270
c) El <i>modelo Usiminas</i>	281
d) El papel del BNDES en el proceso de privatización.....	284
e) Las privatizaciones en el gobierno de Itamar Franco: reflexiones en torno al PND.....	288
4. La centralidad conferida a la reforma del Estado y la aceleración del proceso de privatización tras la elección de Cardoso.....	296
a) El Plan Real y la importancia de la estabilidad monetaria.....	296
b) El <i>Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado</i> y la creciente influencia de la <i>doctrina</i> Bresser.....	301
c) La continuidad del PND y la privatización de servicios públicos.....	308
d) La privatización de la <i>Companhia Vale do Rio Doce</i> y del Sistema Telebrás.....	322
e) Las privatizaciones <i>estaduales</i>	327
f) Resultados generales del proceso de privatización brasileño.....	330
5. A modo de recapitulación.....	338

IV. CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR ELÉCTRICO: EL CASO BRASILEÑO.....	344
1. Características del sector energético y especificidad del sector eléctrico.....	345
a) La electricidad como motor de la industrialización y su importancia en la economía actual.....	345
b) Características del sector eléctrico. Estructura de la cadena energética: generación, transmisión y distribución.....	347
2. Formación y estructura del sector eléctrico en Brasil.....	350
a) Características del sistema eléctrico brasileño.....	350
b) De la creación de Eletrobrás en 1962 al modelo eléctrico vigente hasta 1993.....	353
c) El mapa eléctrico en Brasil en los primeros años noventa.....	373
3. El sector eléctrico en São Paulo.....	381
a) São Paulo como principal núcleo industrial de Brasil.....	381
b) La estructura del sector eléctrico en São Paulo en los años 80 y 90.....	382
4. A modo de recapitulación.....	386
V. LA PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO EN SÃO PAULO.....	388
1. Antecedentes.....	389
a) La privatización del sector eléctrico en Gran Bretaña.....	390
b) La privatización de las empresas Escelsa y Light.....	400
2. La reestructuración y privatización del sector eléctrico brasileño.....	404
a) Las primeras reformas en el sector eléctrico brasileño.....	405
b) El informe de Coopers & Lybrand y el nuevo modelo del sector eléctrico.....	427
c) Las privatizaciones en el sector eléctrico.....	435
d) La situación actual del sector eléctrico en Brasil.....	446
3. La reestructuración y privatización del sector eléctrico paulista.....	462
a) La reestructuración de las relaciones entre el gobierno federal y los <i>estados</i> : la situación económica y financiera de São Paulo.....	462
b) El <i>Programa Estadual de Desestatização</i>	466
c) La reestructuración y privatización de CPFL, CESP y ELETROPAULO.....	472
4. A modo de recapitulación: implicaciones de la privatización del sector eléctrico.....	482

VI. CONCLUSIONES	500
ANEXOS	516
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	526

ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS.

CAPÍTULO I:

Cuadro 1: Funciones del Estado según el Banco Mundial.....	69
Cuadro 2: Dimensiones del Estado	106
Cuadro 3: Lista parcial de objetivos primarios de las empresas estatales.....	119

CAPÍTULO II:

Cuadro 1: Números-índice relativos al valor agregado por empresas estatales y privadas (1965-1975).....	201
Cuadro 2: Estructura de la propiedad de las treinta empresas no financieras más grandes de Brasil.....	203
Cuadro 3: Distribución de los activos de las diez mayores empresas de cada sector (en %).....	203
Cuadro 4: Aranceles (1966-1969).....	204
Cuadro 5: Crecimiento industrial y exportaciones (tasas de crecimiento).....	204
Cuadro 6: Aumentos en la producción de algunos bienes.....	205
Cuadro 7: Participación del sector público en la FBCF (1947-1973) (en %).....	205
Cuadro 8: PNB, FBCF y participación estimada de las inversiones públicas y privadas (1965-1980).....	206
Cuadro 9: Distribución del ingreso por estratos de la población.....	207
Cuadro 10: Distribución de los impuestos sobre la renta.....	208
Cuadro 11: Distribución del producto interno bruto (como proporción del PIB).....	215

CAPÍTULO III:

Cuadro 1: Principales empresas privatizadas en Gran Bretaña mediante OPV.....	229
Cuadro 2: Privatización en economías en desarrollo y en transición, por región y año.....	233
Cuadro 3: Los 20 mayores grupos de empresas estatales (1983).....	237
Cuadro 4: Participación del sector público en la FBCF (1947-1987).....	239
Cuadro 5: Distribución de los recursos del Tesoro (selección de grupos estatales).....	240
Cuadro 6: Índice de recursos reales del Tesoro (selección de grupos estatales).....	240
Cuadro 7: Tasa real de crecimiento del PIB y coeficientes de inversión/PIB, 1973-1992.....	241
Cuadro 8: Índice de inversión real (selección de grupos estatales).....	241
Cuadro 9: Inversión en infraestructura de las empresas estatales, por sector.....	242
Cuadro 10: Índices de precios de hierro, acero y derivados; tarifas medias de energía eléctrica y telefonía deflacionado por el IGP-DI.....	243
Cuadro 11: Deuda externa de las empresas estatales (1980-1985).....	244
Cuadro 12: Ajuste del sector público, 1980-1985.....	244
Cuadro 13: Año de creación de empresas estatales.....	252
Cuadro 14: Índices de eficiencia técnica.....	253
Cuadro 15: Participación de la deuda pública en la deuda externa de largo plazo.....	256
Cuadro 16: Participación de las empresas estatales por sectores.....	257
Cuadro 17: Participación de empresas nacionales, extranjeras y estatales en la facturación total 1992..	258

Cuadro 18: Tarifas brasileñas (1990-1994).....	269
Cuadro 19: Ingresos por privatización.....	270
Cuadro 20: Situación de las empresas estatales respecto a su posible privatización.....	275
Cuadro 21: Situación financiera de las empresas estatales y posibilidades de privatizarlas.....	275
Cuadro 22: Porcentaje de <i>moedas podres</i> utilizadas en la compra de algunas empresas estatales privatizadas.....	279
Cuadro 23: Utilización de monedas de privatización en el PND (1991-1998).....	280
Cuadro 24: Privatizaciones en los ochenta. Resultados financieros brutos.....	287
Cuadro 25: Resultados en el PND entre 1991 y 1994.....	288
Cuadro 26: Dividendos recibidos por la Unión (1985-1994) (empresas seleccionadas).....	291
Cuadro 27: Participación del Tesoro Nacional en el capital de las controladoras (1992).....	292
Cuadro 28: Evolución de la deuda externa.....	300
Cuadro 29: Necesidades de Financiamiento del Sector Público: concepto operacional - flujos en 12 meses (1986/1989 y 1990/1996).....	310
Cuadro 30: Privatización y deuda del sector público (1995/1997).....	311
Cuadro 31: Deuda líquida del sector público (1981-1998, años seleccionados).....	312
Cuadro 32: Participación de la deuda <i>estadual</i> y municipal en la deuda líquida del sector público (1987/1994).....	327
Cuadro 33: Resultados acumulados en el PND - 1991/1998.....	332
Cuadro 34: Resultados acumulados 1991/2000.....	332
Cuadro 35: Empresas privatizadas hasta 1997 en el marco del Programa Nacional de Desestatización.....	335
Cuadro 36: Empresas federales privatizadas en Brasil.....	336
Cuadro 37: Resultados del programa de privatización (1991-1999).....	337
Cuadro 38: Evolución del número de empresas estatales federales.....	342
Cuadro 39: Privatización en cada mandato presidencial (1981-1998).....	342
Figura 1: Gráfico circular con participación sectorial.....	335

CAPÍTULO IV:

Cuadro 1: Generación de energía eléctrica: participación relativa de las fuentes.....	356
Cuadro 2: Tasas de crecimiento del PIB y demanda y oferta de energía eléctrica, y elasticidad-renta...	367
Cuadro 3: Evolución de la participación de las fuentes energéticas en la oferta (%).....	368
Cuadro 4: Evolución de las tarifas reales de energía eléctrica (índices, 1972=100).....	369
Cuadro 5: Tarifas de energía eléctrica-junio de 1991 (US\$/MWh).....	369
Cuadro 6: Inversiones históricas del sector eléctrico-1980/1997.....	373
Cuadro 7: Estructura de financiamiento de las inversiones por apartado (1979/1985).....	373
Cuadro 8: Cobertura de la inversión (años seleccionados) (en %).....	373
Cuadro 9: Composición del financiamiento de la inversión en energía eléctrica (1970-1989) (%).....	374
Cuadro 10: Relación deuda/activos en el sector eléctrico (empresas seleccionadas).....	375
Cuadro 11: Capacidad instalada del sistema eléctrico brasileño (MW).....	378

Cuadro 12: Principales datos del sector eléctrico (1997).....	379
Cuadro 13: Evolución de la demanda y de la oferta de energía eléctrica.....	379
Cuadro 14: Distribución por regiones del mercado y la producción (1995).....	380
Cuadro 15: Datos relevantes del sistema interconectado (1998).....	380
Cuadro 16: Potencial hidroeléctrico brasileño.....	381
Cuadro 17: Consumo total de energía eléctrica de las concesionarias (TWh)*.....	381
Cuadro 18: Proporciones de la propiedad del sector eléctrico (1997) (1997).....	383
Cuadro 19: Capacidad instalada (1995) (En MW).....	383
Cuadro 20: Datos del <i>estado</i> de São Paulo (1991).....	386
Figura 1: Sistema eléctrico interconectado.....	357
Figura 2: Distribución del consumo de electricidad (1996).....	380
Figura 3: Esquema del sector eléctrico en el modelo antiguo.....	382
Figura 4: Participación pública y privada en el sector eléctrico.....	384
CAPÍTULO V:	
Cuadro 1: Datos de la empresa Light, antes y después de su privatización.....	402
Cuadro 2: Inversión de las empresas estatales federales 1995-1997.....	409
Cuadro 3: Expectativas de inversiones en el sector eléctrico (1998/2007).....	409
Cuadro 4: Capacidad instalada de las centrales eléctricas-1995.....	421
Cuadro 5: Perspectivas de autoproducción.....	423
Cuadro 6: Limitaciones a la participación cruzada en el sector eléctrico.....	426
Cuadro 7: Resultados de las privatizaciones <i>estaduales</i> en 1998.....	438
Cuadro 8: Síntesis de las empresas del sector eléctrico privatizadas.....	440
Cuadro 9: Estimaciones de “riesgo de déficit de energía” en el sistema interconectado Sur/Sudeste/ Centro-oeste.....	456
Cuadro 10: Evolución del <i>stock</i> de deuda consolidada del <i>estado</i> de São Paulo (1990-1996).....	464
Cuadro 11: Inversiones de las empresas estatales paulistas.....	465
Cuadro 12: Reestructuración del sector público paulista. Empresas a privatizar.....	472
Cuadro 13: Datos agregados de las empresas eléctricas paulistas.....	473
Cuadro 14: Subastas de empresas del sector eléctrico en el <i>estado</i> de São Paulo.....	481
Cuadro 15: Participación de las concesionarias de distribución en el mercado de energía eléctrica.....	489
Cuadro 16: Proceso ideal y real en la privatización del sector eléctrico.....	495
Figura 1: Características del sector eléctrico.....	405
Figura 2: Estimaciones de “riesgo de déficit de energía”.....	455

SIGLAS UTILIZADAS EN LA TESIS

a.a.	al año
A.B.D.I.B.	<i>Associação Brasileira de Infra-estrutura e Indústrias de Base.</i>
A.N.A.T.E.L.	<i>Agência Nacional de Telecomunicações.</i>
A.N.E.E.L.	<i>Agência Nacional de Energia Elétrica (antiguamente DNAEE).</i>
A.N.P.	<i>Agência Nacional do Petróleo.</i>
Bacen/BC	<i>Banco Central.</i>
BANESPA	<i>Banco do Estado de São Paulo.</i>
B.E.N.	<i>Balance Energético Nacional.</i>
B.M.	<i>Banco Mundial.</i>
BOVESPA	<i>Bolsa de Valores de São Paulo.</i>
B.T.	<i>British Telecom.</i>
CEAL	<i>Companhia Elétrica de Alagoas.</i>
C.E.E.E.	<i>Companhia Estadual de Energia Elétrica.</i>
C.E.F.	<i>Caixa Econômica Federal.</i>
C.E.G.B.	<i>Central Electricity Generating Board.</i>
CERJ	<i>Companhia de Eletricidade do Estado de RJ.</i>
CEPEL	<i>Centro de Pesquisas de Energia Elétrica.</i>
CESP	<i>Companhia de Eletricidade de São Paulo.</i>
CHESF	<i>Companhia Hidrelétrica de São Francisco.</i>
C.N.D.	<i>Conselho Nacional de Desestatização.</i>
C.N.I.	<i>Confederação Nacional da Indústria.</i>
C.N.P.E.	<i>Conselho Nacional de Política Energética.</i>
COELBA	<i>Companhia Elétrica de Bahia.</i>
COPPE/UFRJ	<i>Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.</i>
COSIPA	<i>Companhia Siderúrgica Paulista.</i>
C.P.	<i>Certificados de Privatização.</i>
C.P.A.	<i>Companhia Paulista de Ativos.</i>
C.P.D.	<i>Companhia Paulista de Desenvolvimento.</i>
C.P.F.L.	<i>Companhia Paulista de Força e Luz.</i>
C.P.M.F.	<i>Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras.</i>
C.S.N.	<i>Companhia Siderúrgica Nacional.</i>
C.S.P.E.	<i>Comissão do Serviço Público de Energia do Estado de São Paulo.</i>
C.U.T.	<i>Central Única de Trabalhadores.</i>
CVRD	<i>Companhia Vale do Rio Doce.</i>
D.A.S.P.	<i>Departamento de Administração do Serviço Público (1938).</i>
D.E.C.	<i>Índice de Duração de Interrupção Equivalente por Consumidor.</i>
D.E.S.E.P.	<i>Departamento de Estudos Socioeconômicos e Políticos (CUT).</i>
D.N.A.E.E.	<i>Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (MME).</i>
F.A.D.	<i>Fundo de Amortizações da Dívida Mobiliária Federal.</i>
F.A.T.	<i>Fundo de Amparo ao Trabalhador.</i>
F.B.C.F.	<i>Formación Bruta de Capital Fijo.</i>
F.C.V.S.	<i>Fundo de Compensação de Variações Salariais.</i>
F.E.C.	<i>Índice de Frequência de Interrupção Equivalente por Consumidor.</i>
F.F.E.	<i>Fundo Federal de Eletrificação.</i>
F.G.P.C.	<i>Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade.</i>
F.G.T.S.	<i>Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.</i>
F.G.V.	<i>Fundação Getúlio Vargas.</i>
FHC	<i>Fernando Henrique Cardoso.</i>
F.I.E.S.P.	<i>Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.</i>
F.I.N.A.M.E.	<i>Agência Especial de Financiamento Industrial.</i>
F.I.P.E.	<i>Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.</i>
F.M.I.	<i>Fondo Monetario Internacional.</i>
F.N.D.	<i>Fundo Nacional de Desestatização.</i>
FUNDAP	<i>Fundação do Desenvolvimento Administrativo.</i>
G.C.O.I.	<i>Grupo Coordenador de Operação Interligada.</i>

<i>G.C.P. S.</i>	<i>Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos.</i>
<i>I.B.A.S.E.</i>	<i>Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas.</i>
<i>I.B.G.E.</i>	<i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.</i>
<i>I.E.E.</i>	<i>Índice de Energia Elétrica (BOVESPA, desde julio 1996).</i>
<i>I.G.P./G.V.</i>	<i>Índice General de Preços (FGV).</i>
<i>I.N.S.S.</i>	<i>Instituto Nacional do Seguro Social.</i>
<i>I.P.C.</i>	<i>Índice de Preços ao Consumidor (IBGE) = Consumer Price Index.</i>
<i>I.P.C.-Fipe</i>	<i>Índice de Preços ao Consumidor de la FIPE.</i>
<i>I.P.E.A.</i>	<i>Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.</i>
<i>I.U.E.E.</i>	<i>Imposto Único de Energia Elétrica.</i>
<i>M.A.E.</i>	<i>Mercado Atacadista de Energia.</i>
<i>M.M.E.</i>	<i>Ministério de Minas e Energia.</i>
<i>M.P.</i>	<i>Medida Provisoria.</i>
<i>M.R.E.</i>	<i>Mecanismo de Realocação de Energia (Pires. 1999: 152)</i>
<i>N.F.S.P.</i>	<i>Necessidade de Financiamento do Setor Público.</i>
<i>N.G.C.</i>	<i>National Grid Company.</i>
<i>N.O.E.I.</i>	<i>Nuevo Orden Económico Internacional.</i>
<i>N.P.</i>	<i>National Power.</i>
<i>OFFER</i>	<i>Office of Electricity Regulation.</i>
<i>O.F.N.D.</i>	<i>Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento.</i>
<i>O.I.E.E.</i>	<i>Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.</i>
<i>O.N.S.</i>	<i>Operador Nacional do Sistema Elétrico.</i>
<i>O.P.V.</i>	<i>Oferta Pública de Venta.</i>
<i>P.A.I.</i>	<i>Plano de Ação Imediata (por el que se crea el Plano Real-julio 1994).</i>
<i>P.D.G.</i>	<i>Programa de Dispendios Globais (de las empresas estatales).</i>
<i>P.E.D.</i>	<i>Programa Estadual de Desestatização.</i>
<i>P.F.L.</i>	<i>Partido da Frente Liberal.</i>
<i>P.G.</i>	<i>Power Gen.</i>
<i>P.I.B.</i>	<i>Producto Interno Bruto.</i>
<i>P.I.E.</i>	<i>Produtor Independentes de Energia.</i>
<i>P.N.B.</i>	<i>Producto Nacional Bruto.</i>
<i>II PND</i>	<i>II Plano Nacional de Desenvolvimento.</i>
<i>P.N.D.</i>	<i>Programa Nacional de Desestatização.</i>
<i>P.P.</i>	<i>Programa de Privatización.</i>
<i>P.P.A.</i>	<i>Power Purchase Agreements.</i>
<i>PROES</i>	<i>Programa de Incentivo a Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária.</i>
<i>P.S.D.B.</i>	<i>Partido da Social-Democracia Brasileira</i>
<i>R.F.F.S.A.</i>	<i>Rede Ferroviária Federal, S.A.</i>
<i>S.E.P.L.A.N.</i>	<i>Secretaria de Planejamento da Presidência da República.</i>
<i>S.E.S.T.</i>	<i>Secretaria de Coordenação e Controle de Empresas Estatais (Ministerio de Planejamento e Orçamento).</i>
<i>S.I.B.R.</i>	<i>Debêntures da Siderbrás.</i>
<i>SIESE</i>	<i>Sistema de Informações Empresariais do Setor de Energia Elétrica</i>
<i>SINTREL</i>	<i>Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica (creado en dic.93).</i>
<i>S.P.E.</i>	<i>Sector Productivo Estatal.</i>
<i>S.T.F.</i>	<i>Supremo Tribunal Federal.</i>
<i>S.T.J.</i>	<i>Superior Tribunal de Justiça.</i>
<i>t.e.p.</i>	<i>Toneladas Equivalentes de Petróleo.</i>
<i>T.C.U.</i>	<i>Tribunal de Contas da União.</i>
<i>T.D.A.</i>	<i>Títulos da Dívida Agrária.</i>
<i>T.N.</i>	<i>Tesouro Nacional.</i>
<i>USIMINAS</i>	<i>Usinas Siderúrgicas de Minas.</i>

INTRODUCCIÓN.

En los últimos años, el tema del Estado ha adquirido un gran protagonismo en América Latina, y en Brasil en particular, con un aparente cuestionamiento de su intervención en la economía en las últimas dos décadas. El propio Banco Mundial le dedicaba un informe especial en 1997, en el que se podía leer “las miradas del mundo entero están vueltas hacia el Estado”. Efectivamente, es conocida la fuerte intervención del Estado en esta zona del mundo, principalmente a partir de los años sesenta. Más allá de esta evidencia, creemos necesario analizar la naturaleza del Estado en ese período, el logro o fracaso en sus objetivos y las repercusiones en la configuración del capitalismo en Brasil dentro de la lógica del actual momento histórico. Y es que, tras décadas de amplia intervención estatal, parece como si el denominado “mercado” se estuviera tomando la revancha. En el caso concreto de la economía brasileña hemos asistido a profundos cambios, supuestamente en esa dirección: privatizaciones, fin del control de precios, disminución de las barreras a las exportaciones y a las importaciones, apertura al capital externo, igualación entre empresas nacionales y extranjeras, etc.

Asimismo, en estas dos últimas décadas ha adquirido notable expansión la visión neoliberal, a la que han contribuido fenómenos como la caída de los regímenes del denominado “socialismo real” y, sobre todo, la denominada crisis fiscal del Estado del Bienestar. Dentro de esa visión, la perspectiva *fiscalista* en el análisis de los fenómenos económicos es encumbrada como única explicación posible de la crisis que se vive a nivel mundial en estos años. En esta línea, el presidente de la Reserva Federal de EE.UU., Alan Greenspan, declaraba que el problema de Brasil es fiscal (*O Estado de S. Paulo*, 21.01.1999), apoyando así la perspectiva predominante en la última década en este país.

En el análisis aquí propuesto se plantean estas cuestiones desde una perspectiva analítica que intenta ir más allá de estas apariencias. Tratamos de avanzar en el conocimiento de unos procesos que están teniendo lugar en la mayoría de los países del planeta y que tienen importantes repercusiones en el desarrollo de éstos. Por supuesto, no se pretende hacer un estudio completo del fenómeno, sino más bien abrir pistas para enriquecer los estudios ya realizados y, sobre todo, facilitar posteriores análisis de tan complejo proceso.

En la presente tesis se aborda el tema del Estado en Brasil y del papel económico que ha desempeñado en las últimas décadas, fenómeno que analizamos en su relación con el proceso de privatización desarrollado en este país en esos años. En cuanto al objeto de estudio, la pregunta a la que pretendemos, siquiera sea de modo tentativo, encontrar respuesta es la siguiente **¿cómo se inserta y cuál es el significado del proceso de privatización en el marco de la redefinición económica del Estado en el Brasil de los años 90?** La pretensión de esta investigación es problematizar el consenso que se viene alcanzado en los años 90 en torno al Estado y las privatizaciones, presentando un marco conceptual que permita una mejor aproximación analítica a estos temas. En un momento de euforia ideológica, tratamos así de hacer esclarecimientos en el tema del Estado y de la privatización, tanto en el plano teórico, procurando disminuir el contenido ideológico del debate, como en lo que se refiere a las peculiaridades del caso brasileño¹.

La unidad de análisis será pues el Estado brasileño, centrándonos en el sector productivo estatal, compuesto fundamentalmente por empresas estatales, es decir, unidades de producción y venta de bienes y servicios que pertenecen al Estado. Dada la amplitud del tema de estudio, pensamos que sería oportuno realizar un estudio de caso que delimitara el análisis, lo que haremos con el caso de la privatización del sector eléctrico en el *estado* de São Paulo².

Existe cierta ingenuidad del investigador al empezar un análisis pues, partiendo de una idea elaborada a partir de lecturas, vivencias, reflexiones preanalíticas, etc., cuando se ve confrontado a los hechos, a la realidad, ve que las cosas son muy complejas; que, a menudo, las teorías se desmoronan frente a la necesidad de aplicar políticas concretas. En investigaciones realizadas en los últimos años, pensábamos que éstas eran (y habían de ser) estudios parciales, incompletos e incluso inconclusos, y que sería la Tesis (con mayúsculas) una investigación terminada, que formaría un todo. Sin embargo, nuestra inocencia no podía ser mayor. La tesis no es sino un rito iniciático, el inicio de la andadura investigadora e incluso intelectual del doctorando, no el final de la misma. Efectivamente, la Tesis no es sino la materialización de todo un proceso de reflexión, de aprendizaje, de intercambio de ideas, que habrá de continuar posteriormente.

¹ Vid. anexo 1 para más información respecto a características generales de Brasil.

² La República Federal de los Estados Unidos de Brasil está dividida administrativamente en 26 *estados* más un Distrito Federal, Brasilia, que es su capital.

El por qué de la elección concreta del tema requiere una breve explicación. El interés personal de quien esto escribe por Brasil es grande. Al hecho de ser un país donde transcurrió parte de su infancia, se añaden numerosos trabajos realizados en y sobre Brasil, entre los que destacan la tesina de licenciatura y la tesis de maestría, realizadas, respectivamente, bajo los títulos “La inspiración neoliberal de las políticas aplicadas en Brasil y sus consecuencias sociales” y “ El proceso de privatizaciones como eje central de la estrategia de desarrollo y la reestructuración del Estado en el Brasil de los noventa”. Asimismo, se añaden investigaciones realizadas en São Paulo y Rio de Janeiro en tres ocasiones, en el marco del Programa Intercampus y de la beca de Formación de Personal Investigador disfrutada estos últimos cuatro años. En estas estancias se recogieron documentos (*literatura gris* básicamente) y se realizaron entrevistas e intercambios de ideas con investigadores y representantes de las administraciones públicas brasileñas, actividades todas ellas fundamentales para la elaboración de esta tesis.

Varias de las personas entrevistadas para la elaboración de este trabajo coincidían en señalar que, aunque se ha escrito mucho sobre las privatizaciones, tanto en Brasil como en otros países, faltan estudios sistemáticos (y sistémicos añadiríamos), que analicen en profundidad el proceso de privatización desde sus causas, como un proceso que no es meramente técnico sino que afecta a múltiples aspectos de la realidad social, económica y política del país. Estaríamos ante la existencia de lagunas e incoherencias en el “cuerpo del saber”, en términos de Bunge (1978: 63, citado en Albuquerque, 1981:39).

Tenga en cuenta el lector que en un análisis como el propuesto presenta mayor interés el estudio de las tendencias que adquiere el proceso de privatización, que las situaciones coyunturales que, a menudo, impiden aprehender el fenómeno estudiado en todas sus dimensiones. La visión estática de la que pecan muchos estudios quedó patente en las entrevistas con varios investigadores brasileños, consultados para la elaboración de esta investigación.

Más allá del interés personal, puede estar preguntándose el lector cuál es el interés que presenta el tema propuesto. Pues bien, la relevancia de la investigación que aquí se presenta viene marcada por tres ejes. En primer lugar, se analiza un período en el que se produce en todo el mundo una redefinición del Estado. Este fenómeno tiene, como se verá, especial interés en América Latina y, concretamente, en Brasil. Encontramos un segundo factor de importancia en el tan nombrado proceso de globalización de la economía, que lleva a que el proceso de privatización estudiado

tenga repercusiones que sobrepasan las fronteras. En un tercer lugar, adquiere especial relevancia el estudio propuesto por analizar un período en el que asistimos a la crisis de los paradigmas utilizados en las ciencias sociales en las últimas décadas. Todas estas cuestiones serán abordadas en su momento a lo largo de la exposición.

Téngase en cuenta además que, si algunos países (Chile es el caso más claro) han adoptado de manera ortodoxa el modelo neoliberal al establecer su estrategia de desarrollo, el caso de Brasil, como sucede en múltiples aspectos, es muy singular. Las particulares características de este verdadero subcontinente dentro de América Latina, y el carácter heterodoxo (hasta cierto punto y dentro de la lógica dominante) de las políticas allí aplicadas ofrecen un gran interés al científico social preocupado por este continente.

Hemos pretendido que el análisis de una realidad tan compleja quede articulado por una serie de principios transversales que exponemos a continuación. En primer lugar, intentaremos evitar en lo posible una excesiva simplificación de la realidad, sin caer en explicaciones fáciles. En este sentido, señala Michel Crozier:

“Explicaciones muy fáciles dispensan la reflexión y, muchas veces, llegan a impedirnos ver la realidad; no vemos en las situaciones sino lo que corresponde a nuestra explicación” (1989: 51).

En segundo lugar, procuramos además adoptar, siguiendo a Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, “un punto de vista estructural, histórico y totalizante, y más preocupado por el análisis y la explicación que por la descripción” (1970: 35). Captar la complejidad de los fenómenos o de los problemas puede ser una herramienta muy útil para diagnosticar y luchar contra ellos. Creemos pues que hemos de adoptar una perspectiva tal que nos ayude a captar la realidad como un sistema, en el que sus múltiples elementos interactúan y son interdependientes sin que podamos señalar causalidades únicas ni unidireccionales.

“Un esquema analítico adecuado para el estudio del desarrollo y del subdesarrollo debe reposar por consiguiente sobre las nociones de proceso, de estructura y de sistema” (Sunkel y Paz, 1970: 37).

Como tercer punto, señalar que llevaremos a cabo el análisis intentando evitar dogmatismos, pero también sin el tan manido y por todos nombrado pragmatismo, que no hace sino encubrir

determinados planteamientos y concepciones ideológicas (habitualmente próximos a la concepción neoliberal analizada en este trabajo). El pragmatismo es usado como escudo para la implementación de políticas impopulares por sus efectos perversos a nivel económico y social. Se trata de no perder la actitud analítica y evitar los entusiasmos o los rechazos totales³.

“Como suele ocurrir en todos los paradigmas, se oscurecen las discrepancias de la realidad con el modelo, se olvida la temporalidad y la dinámica de los eventos y se subrayan los éxitos atribuibles *a priori* al paradigma” (Touraine, 1994: 231).

Nuestras **variables de estudio** serán la estrategia de desarrollo -en un nivel abstracto- y el papel económico del Estado y las privatizaciones -en un nivel más operativo-, que serán definidas en el capítulo I. Este trabajo no pretende sin embargo plantear las estrategias de desarrollo a seguir o las políticas a aplicar para permitir un desarrollo en Brasil; es decir, no haremos propuestas de política económica. De las páginas que el lector tiene frente a sí no se deducen recetas ni recomendaciones. Los objetivos son más limitados, si bien suficientemente ambiciosos: derivada de la intención ya apuntada de problematizar el consenso en torno al Estado y las privatizaciones, pretendemos presentar de manera sistemática las motivaciones económicas que giran alrededor de la reforma del Estado y del proceso de privatizaciones en Brasil. Y si tenemos en cuenta que este proceso se ha movido por derroteros similares en muchos países, tendremos que considerar este trabajo como una pequeña aportación al debate que sobre las privatizaciones se desarrolla hoy en día tanto en el ámbito académico como en el político y el empresarial.

En esta línea, aunque tratemos la reforma del Estado, no haremos referencia ni a la reforma administrativa, ni al proceso de descentralización, ni a la modernización del sector público -en el sentido de cambios en la burocracia técnico-profesional-. Aun sabiendo la importancia que estos procesos tienen en la vida social, política y económica del país, y que corren paralelos al proceso aquí analizado, no constituyen objeto de nuestro análisis, pues nos obligarían a abordar el tema desde una perspectiva más propia de la ciencia política.

Pasamos a continuación a señalar el núcleo de toda investigación: su hipótesis. Si bien, metodológicamente, en esta investigación **la hipótesis** debería plantearse en un capítulo

³ Nos guiaremos por la idea del filósofo Bertrand Russell: “No hay peor argumento que suponer la absoluta maldad del contrario”.

específico después de haber expuesto el marco conceptual (capítulo I) y el contexto histórico (capítulo II), dada la naturaleza que tendría dicho capítulo, en cuanto a su brevedad, hemos considerado más oportuno, a efectos formales, incluirlo en esta introducción.

Para la construcción de nuestra hipótesis, partimos del siguiente esquema simplificado, que será desarrollado en el capítulo I.2.

modelo económico → estrategias económicas → políticas económicas

Sostenemos que las elites brasileñas han tenido desde 1964 un mismo modelo económico, basado en la concentración de la renta o acumulación de capital por unos pocos -algo que se contempla en la visión neoliberal como medio para generar riqueza-, en el control de los trabajadores, en la exclusión de los sectores menos productivos de la sociedad, y en patrones de consumo imitativos respecto a los países industrializados. De aquí se deriva una estrategia de crecimiento económico, con un espacio y un tiempo determinados, cuyo principal elemento en Brasil, y en América Latina en general, ha sido el papel económico jugado por el Estado en los diferentes períodos históricos que hemos analizado.

Profundicemos un poco más en estos aspectos. Las elites brasileñas tomaron en 1964 el control de los resortes del poder, instaurando un modelo económico concentrador y excluyente que marginaba a los sectores menos favorecidos de la población, muy numerosos en Brasil. Con la democratización y el cambio en la coyuntura, tanto interna como, sobre todo, externa, se modificaron algunos parámetros. Pero lo que en definitiva se cambió fue la estrategia de desarrollo, y específicamente de crecimiento económico, no los elementos sustanciales del modelo⁴. A nivel político, se permitieron consultas electorales, los militares se retiraron del poder y se consintió la creación de movimientos sociales. A un nivel macroeconómico suele defenderse la tesis del cambio de modelo económico en Brasil a partir de los años ochenta pero mostraremos que no es posible sostener dicha afirmación. Se terminó con el incontrolado endeudamiento

⁴ En esta misma línea, señalan dos estudiosos de la situación latinoamericana, Manuel Garretón y Alain Touraine, que el proceso de reforma actualmente en marcha no constituye un modelo de desarrollo en sí mismo. Las políticas de liberalización del mercado y las reformas del sector público son simplemente mecanismos a través de los cuales el viejo modelo se está desarticulando (citado en Fieldman y McCarthy, 1994: 99).

externo, se iniciaron negociaciones con los sindicatos, se intentaron planes de ajuste heterodoxo y ortodoxo, etc., pero el fondo del modelo continuó basado en la concentración de la renta y en el control de la mano de obra, si bien ahora con una legitimación democrática. Este análisis se basará en el papel económico desempeñado por el Estado en todo este período; cuando el Estado existente deja de ser funcional al crecimiento económico deseado por las elites, se propugna su cambio.

En nuestro análisis, partimos del hecho de que la economía brasileña se haya inserta en el sistema capitalista y que esto condiciona el objeto de análisis. Sin embargo, siguiendo el planteamiento de Luciano Martins, que desarrollaremos en el capítulo 1, al analizar la problemática del Estado capitalista es necesario tener en cuenta la existencia de patrones de desarrollo diferenciados (Martins, 1985: 33). En el caso de Brasil, en base a los hechos que mostraremos en el capítulo II, sostendremos que desde 1964 se mantiene un mismo modelo económico, que ha ido materializándose a través de una serie de estrategias en función de las necesidades del sistema económico en cada momento histórico. Podemos identificar las bases de este modelo económico en el monoeconomismo liberal, el apoyo a la teoría del crecimiento transmitido (por el comercio y por el movimiento de capitales) y la confianza en la asignación óptima de los recursos a través del *libre juego del mercado*.

Uno de los aspectos centrales de la **estrategia de desarrollo** es el papel que desempeña el Estado, como principal agente para la puesta en marcha de políticas económicas. Así, el papel económico del Estado, parte del objeto de estudio, constituye a su vez una variable fundamental en este estudio.

Como mostraremos en el primer capítulo, hablar del **papel económico del Estado**, segunda variable de nuestro análisis, supone referirse a las funciones que desempeña el mismo: acumulación, legitimación y reproducción. A lo largo de la historia de Brasil, el papel económico -y por ende las funciones- que desempeña el Estado brasileño se ha ido modificando, en ocasiones sustancialmente. La característica peculiar del proceso aquí estudiado es que estos cambios no son sino fruto de la adaptación de las estrategias de desarrollo para responder al mantenimiento de un mismo modelo económico.

A partir de 1985, período en el que profundizamos en el análisis, los cambios que se producen en el papel económico del Estado se relacionan fundamentalmente con tres políticas económicas: liberalización -fundamentalmente comercial-, desregulación de la economía y privatización de empresas públicas. En este trabajo nos centramos en la privatización, que nos sirve para mostrar lo apuntado anteriormente en cuanto a la relación del papel económico del Estado con el mantenimiento del modelo económico existente en Brasil desde 1964. La **privatización** constituye probablemente la política que más repercusiones tiene de cara a la redefinición del papel económico del Estado, erigiéndose por ello en la tercera gran variable de estudio.

En base al marco de análisis que plantearemos en el capítulo I, y en un contexto caracterizado por el *continuum* existente en Brasil desde 1964 en cuanto al modelo económico seguido, y como síntesis del razonamiento expuesto a lo largo de toda la tesis, la **hipótesis** que planteamos es la siguiente: las privatizaciones de empresas públicas se llevan a cabo en Brasil como elemento central de la redefinición del papel económico del Estado a partir de la década de los ochenta, que es, a su vez, eje de las estrategias desarrolladas para materializar dicho modelo.

En el sentido antes apuntado, se trata de ver cómo el modelo económico no ha variado en lo sustancial, mostrando cómo las políticas de privatización se insertan en una estrategia de crecimiento económico diferente, que permite mantener los rasgos básicos del sistema económico instaurado en 1964.

A partir de este punto, la tesis está estructurada de la siguiente forma. En un **primer capítulo** presentamos el marco conceptual que nos servirá de guía a lo largo de toda la tesis. Si bien tomamos elementos de diferentes autores, este marco de análisis pretende evitar el eclecticismo vulgar, de modo que se dé coherencia al todo. Para alcanzar este objetivo, presentaremos en un primer momento las dos visiones fundamentales en los últimos años en América Latina: el neoliberalismo y el neoestructuralismo. En un segundo momento, nos detendremos en el análisis de las variables de estudio, planteando un marco analítico en base al papel económico desempeñado por el Estado. Como referentes teóricos, tomamos una serie de autores que podríamos denominar de origen neomarxista: Claus Offe, James O'Connor, Ian Gough, Ralph Miliband y Ramesh Mishra, Luciano Martins, Marcos Kaplan, etc. Es en

este capítulo donde se mostrarán una serie de aportaciones que pretendemos permitan un mejor entendimiento de lo que es el Estado latinoamericano.

Si bien, dado el enfoque adoptado, el carácter histórico del análisis subyace en toda la tesis, presentamos un **segundo capítulo** en el que nos remontamos en el tiempo, para caracterizar la evolución de la economía brasileña en este siglo y en particular la creación de las empresas estatales a partir de los años cuarenta. Este capítulo, así como una parte del capítulo cuarto, vienen motivado por dos carencias principales de los análisis económicos convencionales que impiden comprender el significado profundo de las políticas aplicadas: a) se analizan los fenómenos parcialmente, aislándolos de la realidad social global y obviando su verdadera dimensión como eje central de las políticas de ajuste; b) se abordan sin tener en consideración el contexto histórico en que tienen lugar. Esperamos con ello poder evitar estos errores en nuestra investigación.

A lo largo de los tres siguientes capítulos se irán mostrando elementos que permitan apoyar nuestra hipótesis. En el **capítulo III** se analiza e interpreta la evolución del proceso de privatización en Brasil en su conjunto, desde sus inicios en los primeros años ochenta hasta su auge en los años noventa, señalando sus características principales y los puntos de inflexión que se han ido sucediendo. En el **capítulo IV** analizamos con mayor detalle lo ocurrido en relación al sector eléctrico brasileño. Como ilustración de este planteamiento, en el **capítulo V** tomamos la privatización del sector eléctrico en el *estado* de São Paulo como estudio de caso. Este análisis, aunque de carácter básicamente empírico, es un estudio de caso ilustrativo, sin pretender con ello una contrastación empírica formal de la hipótesis planteada. La hipótesis no se plantea pues en términos de contrastarla empíricamente y validarla, sino para explorar algunas de sus implicaciones más interesantes y abrir nuevas vías de análisis.

Cerramos la investigación con unas **conclusiones**, elaboradas a partir de los argumentos y datos que se han ido presentando en el trabajo.

Para la elaboración de esta investigación se han utilizado datos secundarios, obtenidos de diversas fuentes. Por un lado, entrevistas en profundidad realizadas a personas relevantes en el tema de estudio, en diversos ámbitos: universidades, administración pública, centros de estudio, sindicatos, bancos, etc.; por otro, a partir de la documentación obtenida en estos

mismos lugares, además de la recogida en diversas bibliotecas. Para ampliar detalles en ambas cuestiones, remitimos a los anexos 4 y 5.

Aunque en este trabajo no podemos abordar todos los aspectos de los problemas examinados con igual profundidad, creemos que el análisis resultante se sostiene con los argumentos y datos presentados. Sin más preámbulos, emprendemos esta andadura con un recorrido histórico, en el que se muestra la creación y evolución del sector público brasileño.

I. MARCO CONCEPTUAL.

1. Introducción: discusión teórica entre neoliberalismo y neoestructuralismo.

- a) La necesidad de un marco conceptual: notas epistemológicas.
- b) La controversia entre neoliberalismo y (neo) estructuralismo.
- c) Balance y crítica de ambas visiones.

2. El papel económico del Estado.

- a) Primera aproximación a la idea de Estado.
- b) Estado y capitalismo: el Estado en los clásicos.
- c) La lógica neoliberal del Estado.
- d) El neoestructuralismo y el Estado latinoamericano.
- e) Una visión neomarxista del Estado.
- f) Hacia una reinterpretación del papel económico del Estado latinoamericano.

3. El sector productivo estatal y las empresas públicas.

- a) La empresa pública como forma de intervención del Estado en la economía capitalista.
- b) Discusión teórica sobre la mayor eficiencia intrínseca de la empresa privada.
- c) Fallos del sector público y replanteamiento de la intervención estatal en América Latina.
- d) Empresa pública y empresa privada: ¿dos lógicas distintas?

4. La privatización de empresas estatales.

- a) La privatización en el mundo: ¿por qué privatizan los gobiernos?
- b) Definición de conceptos en torno a la privatización.
- c) Significado de los procesos de privatización.

5. A modo de recapitulación.

“El deseo de certezas categóricas parecería ser enfermedad incurable, o por lo menos recurrente, en los territorios del pensamiento económico. Y con angustiosa regularidad asistimos a la aparición de recetarios prodigiosos, y valederos en todo tiempo y todo espacio. La única, endeble, defensa es el sentido común, que nos dice que necesitamos teorías para evitar que la inteligencia y la voluntad se ahoguen en océanos de datos y, sin embargo, necesitamos al mismo tiempo guardarnos de las teorías que explican demasiado y que esclarecen tanto como aprisionan cíclicamente al mundo en algún estrecho corsé interpretativo” (Ugo Pipitone, 1999: 40).

“La actitud científica no puede por tanto admitir los axiomas infalibles o intocables; todo puede ser corregido o reemplazado” (Albuquerque, 1981: 24).

1. Introducción: discusión teórica entre neoliberalismo y neoestructuralismo.

a) La necesidad de un marco conceptual: notas epistemológicas.

Creemos que no está de más iniciar la andadura que ahora emprendemos con algunas reflexiones de carácter epistemológico. En **primer** lugar, no hemos de olvidar que la economía es una **ciencia social**¹, lo cual implica que se han de estudiar los fenómenos económicos como hechos sociales, con las implicaciones metodológicas que esto supone. Uno de los rasgos de los hechos sociales es su mutabilidad, contrariamente a lo que, desafortunadamente, pretenden en ocasiones quienes desde su *torre de marfil* se aíslan de la realidad social. En una región en la que ha predominado una fuerte disociación entre crecimiento económico por una parte, y movimiento de recursos sociales, culturales y políticos por la otra, consideramos importante intentar una explicación que establezca vínculos entre elementos económicos y elementos sociales y políticos.

En esta línea, si admitimos que la existencia de un ámbito de mercado completamente autónomo y desligado de las relaciones sociales no es sino una ilusión generada en los científicos sociales, se hace necesaria la interdisciplinariedad, llevando a cabo un análisis desde la economía pero sin olvidar las aportaciones de otras disciplinas que también estudian los hechos sociales, como son la sociología, la ciencia política y la historia.

De igual modo, y en **segundo** lugar, el científico social debe **cuestionar las creencias del “sentido común”**, las nociones vulgares, yendo más allá de las meras apariencias. Diversos

¹ Algo aparentemente obvio, pero que se olvida con demasiada frecuencia en nuestra disciplina.

autores han apuntado la importancia de esta consideración. Siguiendo a Albuquerque, creemos necesario “trascender la mera apariencia con que se nos muestran los hechos ante nuestros sentidos” (1981: 11). En esta línea de pensamiento, seguimos a Marx cuando señalaba en El capital (tomo III) que sería innecesaria toda ciencia si coincidiesen la forma de manifestarse las cosas y su esencia.

En la misma línea, señala Bernardo Kliksberg (1991: 8) que no hemos de quedarnos en la superficie de los problemas, de manera que exista una “potencialidad de generar soluciones capaces de encarar efectivamente los mismos”.

En **tercer** lugar, señalar que si bien es cierto que el científico social ha de enfrentarse a la realidad que pretende estudiar dejando de lado lo que Émile Durkheim denominaba “**prenociones**”², no lo es menos que cualquier elección teórica que realicemos tiene una serie de **implicaciones ideológicas**³ que no podemos soslayar. Así, hay una serie de conceptos a los que estamos acostumbrados, que nos son familiares, por lo que podríamos tener la tentación de pensar que no es necesario definirlos, que su significado se sobreentiende⁴. Sin embargo, en el análisis científico de la realidad social se han de evitar las impresiones vagas, los prejuicios y las pasiones, por lo que es necesario descartar sistemáticamente todas las nociones previas⁵.

Una vez realizada esta tarea, hemos de tener presente que cualquier tema que el científico social pretenda analizar puede considerarse como un prisma, pudiendo ser estudiado desde diferentes ángulos. La **perspectiva teórica** que adoptemos, esté ésta explícita o implícita en el análisis, mostrará el ángulo desde el que estamos abordando el tema. Con el fin de evitar llevarse a engaños creemos firmemente en la necesidad de establecer un marco conceptual de

² Expresión originaria de Bacon que Durkheim define “como un velo que se interpone entre las cosas y nosotros y que nos las disfrazan tanto mejor cuanto creemos que son más transparentes” (1986: 44).

³ “... reconocer el condicionamiento histórico e ideológico del pensamiento, tampoco significa que no se pueda lograr un conocimiento objetivo o científico de la realidad latinoamericana; por el contrario, el reconocimiento explícito de dicho condicionamiento es la garantía científica de un conocimiento objetivo y relevante” (Sunkel y Paz, 1970: 86).

⁴ Son numerosos los autores que han señalado la importancia de definir adecuadamente los conceptos con los que trabajamos, pues las implicaciones son importantes. Así, Luhman se refiere a los conceptos como productos históricos y socialmente construidos. Foucault, por su parte, apunta que los conceptos inauguran regímenes de visibilidad y de invisibilidad. Como abstracciones reductoras de la realidad que son, la elaboración de un concepto permite ver una parte de aquella, pero oculta otras, que no han sido consideradas relevantes. Estas pistas, sobre las que no podemos extendernos aquí, nos servirán de guía a lo largo de esta investigación. Remitimos a sus obras “La construcción social de la realidad” de Berger y Luckmann y “Las palabras y las cosas” de Michel Foucault.

⁵ La duda metódica de Descartes, base del método científico, no es sino una aplicación de este principio.

manera explícita, en el que podamos insertar nuestras ideas sobre el tema objeto de estudio; más aún si cabe en el caso que nos ocupa, pues son numerosas las cuestiones de orden conceptual que, a nuestro entender, todavía no están cerradas. Y aunque sí creemos que nos encontramos ante lo que Kuhn denominaba crisis ⁶, no pretendemos elaborar una nueva teoría. Con toda modestia, y en la medida de nuestras posibilidades, intentaremos arrojar algo de luz con el fin de aclarar un poco más los conceptos objeto de estudio, así como las interdependencias⁷ que se establecen entre ellos. En esta medida estaremos perfilando elementos conceptuales útiles para el estudio propuesto, y nos estaremos acercando, aunque probablemente de manera asintótica, hacia una nueva teoría del Estado.

Coincidimos en esta línea con Theda Skocpol (1985), cuando señala que no necesitamos grandes teorías de “el Estado” sino generalizaciones de campo medio sobre los papeles de los Estados en las revoluciones y las reformas, sobre las políticas sociales y económicas seguidas por los Estados, y sobre los efectos de los Estados en los conflictos y grandes políticas. De algunos de estos aspectos nos ocuparemos en las páginas siguientes.

Aceptadas estas premisas, partimos en nuestro análisis del término “**visión**”, en su acepción *schumpeteriana*, es decir, como acto cognoscitivo preanalítico previo a la elaboración científica que nos hace ver las cosas bajo una luz cuya fuente no se encuentra en los hechos.

“... el trabajo analítico va necesariamente precedido por un acto preanalítico de conocimiento que suministra el material en bruto del esfuerzo analítico” (Schumpeter, 1971: 78).

En esta perspectiva, toda corriente de pensamiento tendría dos aspectos. Por un lado, el ideológico, que implica “una visión del deber ser, una aspiración, un elemento prospectivo”. Por otro lado, el metodológico que supone que las conclusiones alcanzadas están condicionadas por el empleo de determinado método de análisis.

En la línea ya apuntada anteriormente, Schumpeter señala que la admisión de cualquier concepto implica necesariamente adoptar una determinada posición que ha de ser explicitada.

⁶ “... las crisis son una condición previa y necesaria para el nacimiento de nuevas teorías” (Kuhn, 1971: 128).

⁷ Señala Alburquerque (1981: 40) que “la elaboración teórica dentro de un determinado campo consiste pues en la representación de estas relaciones de interdependencia entre los hechos”.

“Colocarse en una posición presuntamente “neutral”, negándose a precisarla, no lleva a una mayor objetividad sino, por el contrario, puede conducir a aceptar, de manera acrítica o inconsciente, las posiciones implícitas en alguna de esas corrientes de pensamiento existentes” (Schumpeter, 1971).

Hay que señalar que aunque parto del concepto “visión” en el sentido utilizado por Schumpeter, voy más allá en su utilización, de manera que hacemos referencia a una manera de ver el mundo que lleva aparejado un modelo, una estrategia y unas políticas. Y es que, implícita o explícitamente, detrás de cada visión hay una serie de valores que condicionarán las recomendaciones de política económica derivadas de la estrategia de desarrollo elegida. Como ejemplo, en el caso del neoliberalismo, al menos en su formulación más abstracta, la libertad se presenta como el valor o núcleo central alrededor del cual gira toda la conceptualización. Es en torno a una visión determinada, centrada como decimos en la libertad, que se estructura el modelo neoliberal, del que deriva una estrategia y unas políticas. La elección de un sistema de valores condiciona pues la elección de una serie de variables, entre las que se establecerán relaciones diversas. El carácter que se asigne a cada una de esas variables, previamente seleccionadas y las relaciones analíticas entre ellas, revelará la orientación de esa visión en relación a los elementos que aquí nos interesan: el modelo de desarrollo, la estrategia de desarrollo y las políticas a aplicar. Enseguida nos referiremos con más profundidad a este punto.

Frente a esquemas -denominémosles por ahora así- convencionales, en los que predomina el análisis de coyuntura, la inevitabilidad de los hechos, el ahistoricismo y el mimetismo⁸, nos identificamos con el pensamiento de Marcos Kaplan cuando dice que

“El análisis crítico debe descubrir fuerzas, estructuras y procesos reales mediante trabajo teórico (hipótesis, modelos, etcétera) e investigación empírica que lleven a la lógica interna, al funcionamiento real, el origen y evolución de los fenómenos investigados” (Kaplan, 1976: 47).

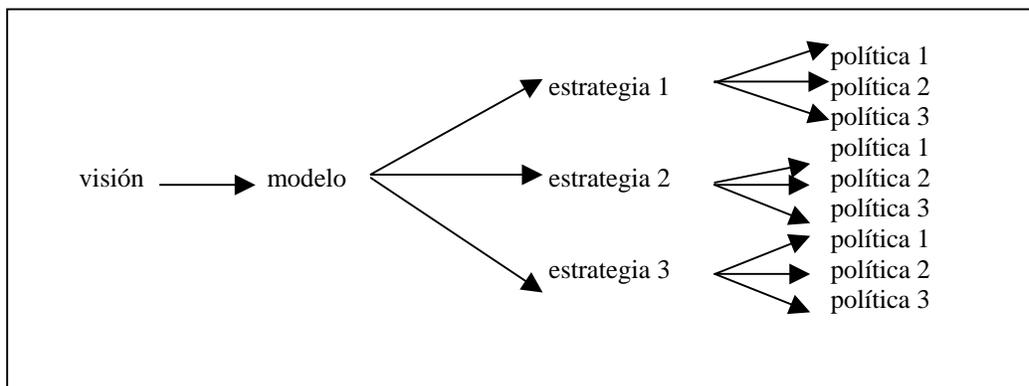
En esta línea afirman Sunkel y Paz (1970: 35) que hay que adoptar un “punto de vista estructural, histórico y totalizante, y más preocupado por el análisis y la explicación que por la descripción”⁹.

⁸ Estas ideas se irán desarrollando a lo largo de este primer capítulo.

⁹ Añadirán estos autores que “... es necesario ordenar la visión totalizante dentro de un esquema coherente, es decir, ajustado a las reglas de la lógica; una vez hecho esto, contrastarlo con los datos de la realidad, reformularlo y darle nuevamente coherencia; y así por aproximaciones sucesivas. Este esfuerzo analítico, según Schumpeter,

Pretendemos pues establecer un marco analítico suficientemente sólido, que nos permita afrontar con unas mínimas garantías un análisis crítico del objeto de estudio ¹⁰. Con la intención de enriquecer este análisis, tendremos en cuenta diferentes visiones, que nos servirán como punto de partida de donde obtendremos la materia prima para establecer nuestro marco analítico.

En este primer capítulo nos ocuparemos de problematizar el objeto de estudio, para lo cual, y sin pretender establecer ningún tipo de mecanicismo, partimos de la siguiente secuencia lógica *visión* → *modelo* → *estrategias* → *políticas*. A cada visión, en el sentido apuntado, le corresponde un modelo, del cual derivan unas estrategias que conllevan a su vez una serie de políticas.



El **modelo** es una construcción mental con alto nivel de abstracción ¹¹ que surge tras la identificación de unos intereses por parte de las elites dominantes, que son las que impondrán - o intentarán imponer- su modelo en una sociedad. En el razonamiento presentado, el modelo económico tiene carácter general, se sitúa en un nivel abstracto de análisis, manteniéndose como contexto a lo largo de todo el trabajo. Dadas las características de esta investigación, no entraré en su análisis operativo. Bajo el término **estrategia** entendemos las grandes líneas a seguir para concretar un modelo en un tiempo y en un espacio determinados. Aunque los

es la única garantía contra las posibilidades de error derivadas del condicionamiento social que padece el sujeto del conocimiento” (Sunkel y Paz, 1970: 96).

¹⁰ Aunque adoptaré una perspectiva crítica respecto a los esquemas convencionales de análisis del Estado, no se ha de confundir con la llamada “Teoría crítica” o “Escuela de Frankfurt”, que agrupaba a autores como Habermas o Marcuse.

¹¹ El paso de una visión a un modelo está mediado por una base teórica. Dadas las características de este trabajo y los objetivos planteados en la introducción, partimos del momento en que ya existe un modelo, por lo que apenas nos detendremos en el modo como se gesta el mismo. De igual modo, si bien se hará referencia a los mismos, no detallaremos los elementos de teoría económica que subyacen en cada modelo, pues no es objeto de estudio.

autores de las siguientes citas hacían referencia a lo que denominaban *estilo de desarrollo*¹², nos servirán para definir la estrategia como:

“la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado” (Jorge Graciarena, citado en Pinto, 1976: 102).

o como:

“la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios” (Pinto, 1976: 104).

A su vez, esta estrategia se materializa en la realidad económica, política y social a través de una serie de *políticas* llevadas a cabo por el Estado. El tipo de **Estado** se define en el nivel de la estrategia como instrumento principal en la aplicación de esas políticas. Esta afirmación, que en un primer momento puede parecer banal, es fundamental en la argumentación planteada en esta investigación, como iremos mostrando.

Un error común en este ámbito, y al que pareciera ya nos hemos habituado en nuestra disciplina, es confundir *desarrollo* con *desarrollo económico*, porque “un modelo de desarrollo consolidado plantea una serie de relaciones estructurales entre las distintas variables económicas, así como entre éstas y la modalidad de intervención estatal.” (Sánchez y Sirlin, 1992: 21).

No pretendemos aquí abrir un debate sobre tan polémico término *-desarrollo-*, pero sí creemos importante puntualizar que este concepto incluye más elementos que el simple crecimiento económico. A nuestro entender, también forman parte del desarrollo de una sociedad el desarrollo regional, la equidad social, la libertad política, la capacidad de los pueblos a decidir su futuro, el respeto de las culturas, etc. Así, una estrategia de desarrollo depende de aspectos como el modelo económico, el régimen y el sistema político, el modelo de cohesión social o las relaciones Estado-sociedad civil.

¹² En los años 60 y 70 varios autores (entre los que destacaron algunos tan importantes como Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel o Jorge Graciarena) utilizaron el término *estilos de desarrollo*, que no terminó de ser plenamente aceptado en los ámbitos académicos, en gran medida por su indefinición, ya que hacía referencia tanto a lo que aquí denominamos modelos como a las estrategias e incluso, en ocasiones, a políticas.

En nuestro caso, delimitaremos el alcance del esquema añadiendo el adjetivo “económico” o “económica”, según el caso, ya que existen igualmente, por ejemplo, modelos sociales, estrategias políticas, políticas sociales o políticas culturales. En base a los objetivos planteados, en este estudio nos referiremos principalmente al modelo económico y a las diferentes estrategias de crecimiento económico que aquél conlleva, si bien ello no es óbice para que puedan aparecer algunas referencias a otros elementos de la estrategia de desarrollo, si la argumentación o la mejor comprensión de lo que se pretende transmitir así lo requiriesen.

Por otro lado, en los diferentes análisis leídos para la elaboración de esta investigación, se ha podido constatar una frecuente contaminación entre los diferentes niveles de análisis, confundándose políticas con estrategias y con modelos. Así, por poner algún ejemplo, es frecuente leer que la contención de los salarios o el estímulo del ahorro interno son elementos del modelo económico brasileño en los años del llamado “milagro económico”¹³, cuando son claramente políticas económicas concretas, aplicadas en base a una estrategia que respondía a su vez a un modelo, de un nivel mucho más abstracto de lo que plantean los elementos anteriormente citados. Asimismo pueden leerse frases como “la crisis por la que atraviesa el Estado latinoamericano forma parte de un proceso más global de crisis de un modelo de desarrollo”, (Sánchez, 1992: 23), lo cual es incorrecto desde nuestro punto de vista. Como veremos más adelante, la crisis del Estado se produce por su incompatibilidad, en ese momento histórico, con el modelo vigente, siendo necesaria una modificación de su intervención, pero precisamente para mantener el modelo.

En este marco, las **variables de análisis**, que serán detalladas más adelante son: la estrategia de desarrollo, planteada como variable independiente abstracta -por lo que no será operacionalizada-, el papel económico del Estado, también como variable independiente, y las privatizaciones, como variable dependiente. En los próximos apartados iremos concretando a qué nos referimos con cada uno de estos términos, así como operacionalizando las variables “papel económico del Estado” y “privatizaciones”.

En cuanto a la **estructura de este capítulo**, y por motivos que se expondrán enseguida, presentaremos en un primer momento los elementos más relevantes de las visiones neoliberal y neoestructuralista, mostrando sus características en el marco del esquema modelo-

estrategias-políticas. Introducimos así el debate entre las dos visiones que han marcado las discusiones, tanto políticas como académicas, en América Latina en esta última década.

A continuación nos adentraremos en la variable “papel económico del Estado”, presentando igualmente los planteamientos de ambas visiones. Pero en este punto, daremos un paso más allá, presentando otra corriente de pensamiento -la denominada *neomarxista*-, que nos servirá para establecer el marco conceptual. En cierta manera, el epígrafe que iniciamos a continuación nos sirve para contextualizar la problemática objeto de estudio y situar en ese contexto el marco de análisis que será propuesto.

b) La controversia entre neoliberalismo y (neo) estructuralismo.

Si bien los dogmas suelen estar inmunizados contra las “duras réplicas de la historia”¹⁴, a lo largo del presente siglo hemos visto cómo se sucedían diferentes visiones. Al mismo tiempo, como señala Atilio Boron (1994: 210 y 211), en un época como la actual, tan densa en acontecimientos históricos, ningún *corpus* teórico puede sustraerse a sus efectos corrosivos.

Así, incluso en unos años en los que los hechos históricos se suceden vertiginosamente, y se habla del fin de la historia, nos parece evidente la necesidad de tener en cuenta las aportaciones de diferentes corrientes de pensamiento, siquiera sea como marcos de referencia en los que insertar nuestros planteamientos. Y es que, como bien afirma Ricardo Ffrench-Davis:

“Ningún enfoque teórico parte de cero. Todos se construyen sobre las concepciones dominantes contemporáneas, por extensión o por antítesis” (1988: 38).

Si bien ni la visión neoliberal ni la visión neoestructural constituyen como tal el marco conceptual para el desarrollo de nuestro análisis, creemos conveniente detenernos en las próximas páginas para hacer una incursión en este debate¹⁵. Y ello por dos motivos. En primer lugar, consideramos importante hacer referencia a la visión neoliberal en la medida en

¹³ Paul Singer (citado en Fernández, 1984:3).

¹⁴ Expresión de Norberto Bobbio, citada en Borón, 1994: 211

¹⁵ En ambos casos destacaré únicamente aquellos aspectos más relevantes para la investigación, siendo consciente de que ambas visiones son más amplias de lo aquí expuesto.

que en estas últimas dos décadas se constituye como el pensamiento económico dominante. Desde éste se sugiere la necesidad de la preponderancia del mercado frente al Estado como asignador de recursos y fijador de precios, y del sector privado como agente económico por su pretendida mayor eficiencia. En consecuencia, la preponderancia de este modelo será fundamental en el tipo de Estado adoptado. Si bien el enfoque neoliberal tiene una indudable proyección internacional, procuraremos, tras unas notas de carácter más conceptual, centrar el análisis en su influencia y aplicación en Brasil.

El neoestructuralismo, por su parte, surgió con la pretensión de superar al neoliberalismo como paradigma dominante en la región latinoamericana ¹⁶. Ante la falta de respuestas adecuadas a la crisis por parte del neoliberalismo, y dado que, tanto el estructuralismo latinoamericano como los enfoques de la dependencia habían caído en un cierto olvido, se consideró necesario revitalizar el pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo. La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) asumió el reto, con la publicación en 1990 de “Transformación productiva con equidad”, obra relevante de la que hablaremos con más detalle en páginas posteriores.

En segundo lugar, es importante referirse a las visiones neoliberal y neoestructuralista porque son numerosos los gobiernos latinoamericanos, y en particular el de Fernando Henrique Cardoso en Brasil, que se dicen neoestructuralistas ¹⁷. Por su parte, aunque a menudo de manera infructuosa, la CEPAL ha intentado en esta última década que los gobiernos de la región siguieran los lineamientos que esta institución iba proponiendo en materia de política económica. Podría parecer que en los últimos años este sueño se va convirtiendo en realidad. Varios gobiernos latinoamericanos han declarado estar adoptando políticas económicas de orientación cepalina, si bien en realidad, como mostraremos, están llevando a cabo políticas de inspiración fundamentalmente neoliberal. Esta afirmación quedará contrastada para el caso de Brasil en los capítulos II y III, en los que detallaré algunas de las políticas económicas aplicadas por los diferentes gobiernos brasileños.

¹⁶ De modo similar a como, en el ámbito político, la corriente socialdemócrata trató de superar posturas liberales en Europa.

¹⁷ Entendido como equivalente, a nivel político, de la socialdemocracia europea. En ocasiones, el presidente Cardoso, por ejemplo, se ha comparado con el gobierno laborista de Tony Blair en Gran Bretaña.

En este sentido, creemos necesario desmitificar la pretendida superación que el neoestructuralismo supondría respecto al neoliberalismo. En primer lugar, la corriente neoestructuralista se encuentra aún poco definida, como reconocen incluso aquellos que admiten la adscripción a la misma, lo cual ocurre paradójicamente en pocos casos. Se da la circunstancia de que numerosos miembros de la propia CEPAL rechazan ser calificados de neoestructuralistas. Y es que no es fácil para intelectuales consagrados (al menos en su ámbito geográfico) reconocerse de una manera de ver las cosas que aún se asemeja más a un intento nebuloso de explicar la realidad latinoamericana que a un conjunto coherente y lógico de proposiciones. En segundo lugar, se está produciendo una convergencia entre las propuestas cepalinas y las neoliberales, como trataremos de mostrar.

Pero veamos a continuación con más detenimiento qué aportes nos llegan de estas dos visiones, así como qué insuficiencias y deficiencias presentan.

La visión neoliberal: ¿una vuelta al pasado?

En las últimas décadas, distintas vertientes críticas del Estado suelen agruparse bajo el concepto genérico de neoliberalismo. “*Hay demasiado Estado, no hay suficiente mercado*”. Este podría ser el eslogan principal de un vasto movimiento intelectual presentado bajo la etiqueta de “neoliberalismo” y que cobró gran auge a comienzos de los años 70. Completando este eslogan diríamos que se busca un incremento del papel jugado por la competencia y una reducción de las tareas reservadas a la burocracia estatal. Bajo esta tesis hallamos una gran diversidad de discursos, teorías, doctrinas, argumentos, etc., que podemos denominar neoliberales; desde la Escuela Austríaca de Ludwig von Mises y Friedrich A. von Hayek, la Escuela de Chicago y el monetarismo de Milton Friedman, al libertarismo, el anarco-capitalismo de David Friedman o el minarquismo de Robert Nozick, pasando por las teorías de las expectativas racionales y de la elección pública. La corriente neoliberal es pues un conjunto de propuestas, con nombres muy diversos, cuyo punto de acuerdo es estar inspirados en buena medida en las propuestas liberales clásicas del siglo pasado, partiendo de la convicción de que el mercado libre provee la clave para la asignación óptima de los recursos, pero con modificaciones sustanciales que las hacen diferentes entre sí. Como elemento negativo, decir que en muchas ocasiones, el neoliberalismo supone la vulgarización del paradigma neoclásico.

Más que las diferencias o divergencias entre las diferentes ópticas incluidas bajo el nombre “neoliberalismo”, nos interesa su denominador común, es decir, la creencia en el mercado como mejor asignador de recursos y, como corolario, su rechazo a la intervención del Estado en la economía, considerado como elemento exógeno al modelo. No se trata pues aquí de hacer un análisis detallado de cada una de estas corrientes, sino de trazar las líneas generales de unas ideas dominantes en estas décadas en América Latina y en el mundo en general.

Veamos cuál es el contexto en el que surge esta corriente de pensamiento. El nombre “**neo-liberal**” quiere indicar que si bien el liberalismo clásico aparece intentando legitimar la sociedad burguesa del siglo XIX frente al corporativismo de las sociedades precapitalistas ¹⁸, el “adversario” ahora es otro: el Estado, que ha abandonado el mercado como regulador de la sociedad. Sin embargo, tampoco existe una concordancia entre los fines declarados y los fines reales. Si bien veremos este punto más adelante, ilustramos este planteamiento con la siguiente cita:

“Este liberalismo no es igual al clásico. Aunque lo proclame en apariencia, al actual no le interesa ni puede reproducir el libre mercado del XIX. Ahora imperan las transnacionales con su lógica centralizada del dinero, la regulación de los precios y las ganancias y la planificación de su gestión, que modifica el carácter de la competencia en el mercado, ese capital, muy concentrado, hegemoniza los procesos de acumulación, mientras los grandes espacios económicos introducen nuevas formas de cooperación e integración entre los países industrializados, y de interdependencia entre sí” (Sánchez Otero, 1995: 22).

El neoliberalismo no es, en consecuencia, un regreso al pasado liberal, sino una respuesta nueva del capitalismo a su crisis de desarrollo (Sánchez Otero, 1995: 22).

Si bien la visión liberal proviene de al menos dos siglos atrás, podemos considerar el surgimiento del neoliberalismo en Europa y Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial, como reacción al *New Deal* ¹⁹ y posteriormente a los planteamientos keynesianos dominantes desde los años 40. Tras décadas de predominio, tanto a nivel político como académico, de las

¹⁸ Se luchaba entonces contra el sistema gremial que impedía la mercantilización del factor trabajo y del factor tierra, “condición necesaria para que surgiera la economía de mercado” (Polanyi, 1989: 125).

¹⁹ Según los liberales, el *New Deal* de 1932 supuso un auge del colectivismo en Estados Unidos. Este plan, puesto en marcha por la Administración Roosevelt, preveía un Estado central fuerte e intervencionista. En esos mismos años, en Europa, varios países estaban inmersos en el socialismo y otros en el nacional-socialismo,

tesis keynesianas en occidente²⁰ y de las estructuralistas en América Latina, el neoliberalismo recobra importancia con la crisis de los años setenta, viéndose favorecido por las tendencias estagnacionistas originadas a partir de la crisis del petróleo. La depresión en que entró la economía desacreditó enormemente al keynesianismo, acusado de estatista, colectivista y demagógico²¹.

“Diametralmente opuesta a la visión keynesiana de una economía destinada a la estagnación en ausencia de una intervención del Estado, la visión monetarista es la visión clásica de una economía que tiende espontáneamente al equilibrio gracias a los mecanismos naturales del mercado” (Gill, 1996: 712).

Se le imputa a Keynes que hubiera pensado más en los fallos del mercado que en los del Estado. Señala Jordi Canals (1993: 33) que

“la situación de relativo saneamiento de las respectivas haciendas públicas y la onda expansiva por la que atravesaba la economía internacional llevó a pensar que la capacidad que el sector público tenía para resolver los problemas económicos de un país era prácticamente ilimitada”.

Sin embargo, “la crisis fiscal del Estado abortó las esperanzas de que la *revolución keynesiana* fuese una pócima universal para cualquier tiempo y país” (Estefanía, 1996: 11).

Independientemente de cuales fueran las causas, lo cierto es que en términos globales, la economía occidental estaba en recesión. La presencia simultánea de recesión e inflación era causa de confusión entre los economistas keynesianos y condujo al colapso de la confianza en

ambos con Estados muy intervencionistas. Sin embargo la expresión “Estado intervencionista” es engañosa, pues supondría que el Estado liberal anterior no intervenía en la economía, lo cual no es cierto.

²⁰ De manera muy simplificada, diremos que el keynesianismo se centra “en el nivel de la actividad económica y su determinación a través de la demanda efectiva agregada. Así, una situación de recesión se explica en términos de un bajo nivel de la demanda efectiva, en tanto que la inflación se explica como resultado de un nivel demasiado elevado (respecto a la capacidad productiva instalada) de la demanda efectiva. De ahí que la coexistencia de inflación con recesión sea una fuente de perplejidad para quien observa el mundo real con la lente keynesiana” (Feinstein, 1984: 115-116).

La estrategia será una intervención estatal tendiente a regular la demanda efectiva, particularmente a través del gasto gubernamental (Feinstein, 1984: 116).

²¹ Dado que lo que existía realmente era una *teorización ad hoc* sobre los problemas sociales, causados supuestamente por fallos del mercado, sectores conservadores en EE.UU. creían que los fallos del sector público no eran menos graves que los fallos del mercado y que la intervención estatal era más perjudicial que beneficiosa. Según señala Ramesh Mishra (1992: 51), este planteamiento venía favorecido por el reconocimiento de la ausencia de una base de conocimientos que hiciera posible la racionalidad de las actuaciones sociales vía sector público. Calsamiglia (1995: 319) cree que los responsables de tomar decisiones a diferentes niveles para maximizar el bienestar social carecen de la información necesaria para ello.

la capacidad del Estado para controlar el funcionamiento de la economía mixta. “El problema era tanto práctico como de ideas” señala Mishra (1992: 47). Es decir, el keynesianismo fue el paradigma dominante entre los años treinta y setenta, pero al comenzar una fase de recesión con inflación (estanflación) comenzó a cuestionarse, ya que ésta no era explicable en el marco de dicho modelo. El **monetarismo** intenta minar las bases de la teoría keynesiana, cuestionando la utilización de la expansión del gasto público para lograr el aumento de la producción y el pleno empleo.

El auge del neoliberalismo se produce pues a partir de los años sesenta y setenta, alzando entonces su voz contra el “consenso social-demócrata” (Van Parijs, 1992: 185) y su adhesión a lo que se ha llamado “economía mixta” o *welfare capitalism*, o sea, un capitalismo de mercado que otorga un lugar central al Estado-Providencia o Estado de Bienestar²². Según esta concepción, la eficiencia y la justicia serían, no solamente compatibles, sino necesarias la una para la otra. La divergencia de este punto de vista en los neoliberales es radical, por dos razones distintas que permiten distinguir a su vez dos vertientes en el neoliberalismo²³. Para el **neoliberalismo instrumental**, pretendidamente pragmático, el capitalismo de Estado de Bienestar no constituye un compromiso óptimo entre la eficiencia económica y la justicia social, pues los resultados a largo plazo son negativos, tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la justicia.

Por otro lado, los partidarios del **neoliberalismo fundamental**, explícitamente más ideológico, creen que el consenso socialdemócrata debe ser criticado no por sus resultados sino en su base misma, en cuanto que deja de lado un tercer valor, que es el valor central: **la libertad**. Milton Friedman, neoliberal economicista por excelencia, y que basa varias de sus obras en una crítica a la ineficiencia del Estado norteamericano, admite que el bienestar económico es secundario en relación con la preservación de la libertad individual.

En los países noroccidentales este cambio se vio favorecido por la victoria electoral de Margaret Thatcher en Gran Bretaña en 1979, de Ronald Reagan en EE.UU. en 1980, y de Helmut Kohl en la República Federal de Alemania en 1981. A partir de entonces declararían

²² El término Estado de Bienestar proviene del inglés *Welfare State*, mientras Estado Providencia tiene su origen en la denominación francesa *État-Providence*. Dado que el grueso de los análisis sobre el Estado de posguerra se llevaron a cabo en Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, a los analistas de habla hispana, como en tantas ocasiones, no nos ha quedado sino adoptar, al gusto de cada cual, uno de dichos términos.

²³ Esta distinción es básica para entender la tesis defendida en este trabajo.

su confianza en el *mercado* para solucionar los problemas, cualquiera que fuera la índole de éstos.

La contrarrevolución monetarista o neoliberalismo se plantea pues como respuesta al keynesianismo de los años cuarenta y al nekeynesianismo o poskeynesianismo de los años setenta, planteando un abandono del “Estado administrador de la demanda” (Villarreal, 1986: 469).

“Privatización, desreglamentación, reducciones presupuestarias, disminución del tamaño del gobierno, fijación de tarifas de los servicios público, rentabilización, retorno al libre juego de las fuerzas del mercado, fiscalidad favorable a la inversión privada, tales fueron en lo sucesivo las palabras claves en nombre de las cuales fue conducida la política económica” (Gill, 1996).

Más adelante, en un momento en el que las ideas neoliberales ya estaban en auge en Estados Unidos y en Europa, la caída del Muro de Berlín y la desaparición de los regímenes del denominado “socialismo real”, supuso un fuerte impulso para su definitiva consagración y para su expansión a otras zonas del planeta, donde, en procesos paralelos pero bien distintos²⁴, estas ideas también habían ido penetrando. Así, el neoliberalismo se erige como ideología dominante en la mayor parte de los países del planeta.

“Cuando desaparece el peligro del comunismo, el keynesianismo, que ya pasaba por momentos muy difíciles, se bate en retirada y hay muchos intereses e ideologías dispuestos a hacerlo fenecer de una vez para siempre; ya no es necesario como última frontera” (Estefanía, 1996: 11-12).

Dada la importancia que hemos concedido a los aspectos conceptuales, citaremos, siquiera sea brevemente, el pensamiento de **Friedrich A. Von Hayek**, Premio Nobel de Economía en 1974 y *padre* de gran parte de las ideas que constituyen lo que hoy se denomina neoliberalismo. Pensamos que en los escritos de Hayek se encuentra la mejor expresión del neoliberalismo como teoría política, social y económica²⁵.

²⁴ En relación a América Latina, vid. apartado I.2.b.

²⁵ Posteriormente a los escritos más importantes de Hayek, aparecerán otros autores, en gran medida vulgarizadores de sus ideas. El más conocido de este *neoliberalismo vulgar* es el norteamericano Milton Friedman. Tras algunas obras que le valieron el Premio Nobel de Economía en 1976, en los libros escritos posteriormente con la colaboración de su esposa Rose (*Capitalism and freedom* -1962-, *Free to chose* -1979- y *Tyranny of the Statu-Quo* -1984-) hace una crítica radical al Estado intervencionista. Sin embargo, a nuestro entender, frente a las obras de Hayek, basadas en la argumentación, los Friedman basan su crítica en un dogmático concepto de *cooperación voluntaria*, una confusión entre desarrollo y crecimiento económico, la utilización de datos parciales y sesgados y, en definitiva, un ataque al Estado más visceral que intelectual. En este

Hayek se revela como uno de los autores más influyentes, habiendo realizado una extensa sistematización de los elementos que deben componer la sociedad propugnada por el neoliberalismo. En el centro de esta concepción encontramos la libertad, como valor fundamental alrededor del cual gira toda la estructura social, política y económica; como motor del progreso económico e histórico; como fundamento de la realización personal y del sistema de valores que la inspiran.

“Una defensa eficaz de la libertad debe ser dogmática (...) la libertad sólo prevalecerá si se admite como axioma que ésta constituye un principio cuya aplicación a casos particulares no tiene ninguna justificación (...). Una conducta coherente sólo es posible si nos adherimos a principios bien definidos” (Hayek, 1980: 72-73).

Toda la argumentación *hayekiana* está basada en la premisa de que el ser humano es antes individuo²⁶ que componente de una sociedad, partiendo de la cual elabora un concepto de orden de la sociedad, fundamental para entender la crítica al Estado intervencionista. Así, Hayek distingue dos concepciones radicalmente distintas en cuanto a la forma de entender el orden en una sociedad compleja o “abierta”. Por un lado aparece el llamado “racionalismo constructivista”²⁷ (1980: 6), que tiene su origen en el racionalismo de René Descartes, y según el cual las instituciones sociales serían el producto de un proyecto humano deliberadamente construido, con objetivos precisos.

sentido, coincidimos con Sánchez Otero cuando afirma que las obras de Friedman -salvo alguna escasa excepción- “reflejan una visión más apologética que científica del capitalismo” (1995: 23).

²⁶ Para precisar cuál es la naturaleza del individuo en esta sociedad se acuña el término “*homo economicus*”. Adam Smith (1723-1790) caracteriza el hombre buscando su propio interés (material) en el seno de una organización liberal de la sociedad. Con John Stuart Mill (1806-1873) aparece por primera vez explícitamente la noción de “hombre económico”, utilizada como una necesidad metodológica: para que una economía política sea posible, Mill recurre a la hipótesis de un hombre ficticio que se abstenga de cualquier otro deseo que el de la adquisición de riquezas (Revue Nouvelle, 1984: 284-285). Así, según la formulación clásica, el *homo economicus* actúa con el fin de satisfacer sus preferencias, habiendo evaluado el coste y el beneficio de las posibles opciones. Tenemos así un paradigma individualista y racionalista del hombre como agente económico.

²⁷ Un orden racional sostendría la naturaleza y al nivel de la sociedad debía ser instaurado un orden basado en la razón humana. Hayek considera que el “constructivismo” aparece ya en el *Leviathan* de Thomas Hobbes (1588-1679), culminando con la filosofía “*des Lumières*” (siglo XVIII), que rechaza todo aquello que no es producido por la razón. Esta filosofía social habría sido adoptada por el liberalismo político del siglo XIX del que surgiría posteriormente la social-democracia contemporánea. Álvaro Vargas Llosa (1993: 30) considera que ya los griegos pretendían objetivizar en la realidad las concepciones de la conciencia a través de la idea del pueblo, la nación, el Estado, como entidades organizadoras de la vida en sociedad.

Hayek, así como otros muchos neoliberales, rechaza la presunción de omnisciencia que subyace en el razonamiento de los constructivistas (1980: 37). Teniendo en cuenta el gran número de circunstancias que entran en juego, el intelecto humano no sería capaz de abarcar toda la realidad. Así, Hayek sostiene la concepción denominada “**racionalismo evolucionista**”, según la cual las instituciones sociales (y las reglas de conducta humana) son producto de un orden espontáneo o *kosmos*, resultante de la práctica, del “*trial and error*” (Revue Nouvelle, 1984: 248). Debe quedar claro que el carácter evolutivo no supone que la sociedad se desarrolle naturalmente. Ésta aparece como una anarquía ordenada, resultante de la acción de los hombres pero no de su proyecto, ya que su grado de complejidad no es limitado a aquello que puede dominar el “espíritu humano”. Un orden tan complejo, concluye Hayek, sólo puede ser producido a través de fuerzas empujando a la formación de órdenes espontáneos, a través de la adaptación a las circunstancias de los elementos individuales que la componen.

Una concepción tan radical respecto a la libertad lleva a defender un proyecto global de interpretación y de organización de un nuevo orden social, cuyo pilar básico es **el mercado** como regulador de la economía de una nación. Entienden por mercado un mecanismo de comunicación (Hayek, 1985: 55), un ente abstracto, un espacio en el que los individuos establecen intercambios entre sí libremente. En él, las relaciones entre los individuos o los grupos son administradas a la manera de las transacciones económicas.

“El mercado no es sino una institución que permite la movilización óptima de la información necesaria para la autorregulación de los múltiples proyectos que forman el entramado de la vida social” (Lepage, 1980: 488).

“El enfoque neoliberal presupone que, en ausencia de trabas gubernamentales, los mercados son homogéneos e integrados (...) Con ello no se reconocen desequilibrios estructurales salvo los generados por el Estado” (Ffrench-Davis, 1988: 42).

En una referencia a la defensa a ultranza del mercado realizada por Milton Friedman, señala un autor:

“El eje de su diseño teórico gira alrededor de su concepto del mercado. Éste es el núcleo tanto de la libertad económica como de la libertad política. Estado y mercado son para Friedman principios de organización incongruentes: el primero trae la coacción, el control y la inhibición económica; el segundo es la matriz de la libertad, el desarrollo, el consenso y la armonía. La

lucha por esa libertad implica, por consiguiente, eliminar sus funciones regulatorias del Estado y toda su fuerza económica” (Germán Sánchez Otero, 1995: 23).

Las posiciones neoliberales se organizan alrededor de tres temas (Frydman, 1982: 10):

1. Monetarismo: defendido desde los años 50 por Milton Friedman, el monetarismo ha sido una de las doctrinas más aplicadas en América Latina. Al situar la moneda (y su estabilidad) en el centro de las relaciones sociales, los monetaristas darán mucha importancia al control de la inflación, aspecto fundamental en las crisis latinoamericanas como veremos.

El rol atribuído a los poderes públicos no es el de intentar actuar a corto plazo sobre la coyuntura, sino dar prioridad a un crecimiento regular y disciplinado de la masa monetaria. Hayek presentaba el sistema económico como un universo en el que millones de individuos tienen sus propios planes de vida. El ajuste de estos planes se efectúa, en esta concepción, a través de la moneda y de la regulación de los precios por el mercado.

2. Selección severa de los gastos públicos fundada sobre una nueva nomenclatura de las actividades consideradas necesarias (los gastos militares en Chile en los años 70, por ejemplo) o nefastas (gastos sociales, transferencias de recursos ...).

3. La “economía de la oferta”, que plantea un relanzamiento de la inversión, privada preferentemente, ahogada por las políticas keynesianas, reduciendo los impuestos sobre los beneficios y los controles públicos, suprimiendo los topes para los precios de coste y de venta.

Aconsejan pues intervenciones sólo de tipo monetario y fiscal, especialmente tendentes a reducir impuestos y tasas de interés; recortar las capacidades sociales de los presupuestos públicos y potenciar al máximo las condiciones que propicien el óptimo funcionamiento del mercado.

Podemos señalar como componentes de la **estrategia económica neoliberal** (Salazar, 1991: 462-463) los siguientes:

1. La liberalización del comercio exterior: estrategia de desarrollo “orientada hacia afuera”.
2. La eliminación de distorsiones en el sistema de precios.
3. La reducción del tamaño del sector público, incluyendo la eliminación del déficit y la reducción de la carga tributaria.
4. La privatización de la mayoría de las actividades productivas del sector público.
5. La liberalización y desregulación de los mercados, en especial de los financieros y del trabajo.

Pero hemos de tener en cuenta que, en su aplicación y adaptación a la realidad, toda doctrina se desvirtúa y sufre cambios. Así, a pesar de su radicalismo -en el sentido etimológico de la palabra-, en el caso del neoliberalismo, y en un contexto que ha ido variando, las enseñanzas que dejó Hayek también se han modificado. Pero es que hay que tener en cuenta que el neoliberalismo trabaja con un concepto de “mercado” que es en realidad lo que Max Weber denominaba un *tipo-ideal*, basado en una idea central: la libertad del individuo.

“La sociedad ideal es concebida como un mercado, lo cual no excluye, por otra parte, la intervención de la ley y del Estado, pero para hacer respetar las reglas del juego, la honestidad de las transacciones y la libertad de expresión y de acción de cada uno” (Touraine, 1994: 103).

Asimismo, autores como Braudel, Polanyi o Wallerstein han coincidido al señalar que el mercado es una institución histórica (no “natural”) y que las ideologías del mercado no se corresponden con el funcionamiento real del mercado capitalista (Polanyi, 1980: 274-279; Wallerstein, 1991b: 372, citado éste en Tortosa, 1994: 27). Citando a Wallerstein, señala Tortosa:

“El mercado no es un lugar en el que los actores interactúan, deciden y determinan y nada tiene que ver con la plaza del mercado de antaño, que era un lugar físico al que los actores se acercaban en tiempos establecidos y donde efectivamente intercambiaban cosas” (ibidem).

Bernard Guerrien señala la falta de definición del término mercado (Guerrien, 1994: 34), que sería la instancia que permite pasar de lo individual a lo colectivo. Pero en los manuales se

señala qué se supone que ha de hacer el mercado, pero no qué es ni cómo lo hace ²⁸. Caricaturizando esta idea, señala que “la idea más extendida se reduce a una curva de oferta y una curva de demanda” (ibid.).

Pero es que incluso para los propios empresarios capitalistas es mejor que no exista la “competencia perfecta”, que se supone rige ese mercado ideal, pues iría contra sus propios intereses. Así, el modelo neoliberal realmente existente en esta década responde a los intereses del capital financiero tanto a nivel nacional como internacional, favoreciendo los procesos de acumulación financiera y de expansión de la banca transnacional a través de la concentración y la centralización del capital (Talavera, 1985: 147).

“Como las **estructuras oligopólicas** existen y pesan, el argumento *explícito* en favor del mercado y la libre competencia se traduce (o metamorfosea) en un argumento velado o *implícito* en favor del oligopolio. Dicho de otro modo, como la operación espontánea del mercado estimula la diferenciación económica, el afán de liberalización no puede sino contribuir al proceso de oligopolización” (Valenzuela, 1991: 18-19).

En el esquema neoliberal, es la espontaneidad del mercado la que debe controlar y regular la asignación de los recursos, tanto en el plano nacional como en el internacional. Ahora bien, “ya hemos apuntado que -en condiciones de dominio de estructuras oligopólicas- la espontaneidad y neutralidad del mercado son pura *apariencia*. De hecho, lo que éste sanciona son los principios de la regulación *monopólica*. Por lo mismo, tenemos que la fetichización del mercado no es sino el velo ideológico con que se recubre la toma del partido en favor de los oligopolios” (cursivas del autor) (Valenzuela, 1991: 22).

Veamos a continuación la visión neoestructuralista.

La visión neoestructuralista: la búsqueda de una nueva perspectiva latinoamericana.

Podemos resumir la crítica que se realiza desde el neoestructuralismo al neoliberalismo en dos aspectos. Por un lado, lo que podríamos denominar una crítica fundamental, en base a la inexistencia de los supuestos de partida del neoliberalismo. Así, no es real la libertad en el actual capitalismo monopolista basado en el control del mercado por monopolios y

²⁸ Salvo vagas definiciones del tipo “el mercado es el mecanismo de coordinación donde las fuerzas de la oferta y la demanda en un economía determinan los precios, *output* y métodos de producción vía el ajuste automático del

oligopolios. Esta concepción optimista ha sido criticada asimismo en el sentido de que se presupone una ausencia de incertidumbre, de coste de la información, una infalibilidad del cálculo económico, un entorno estable, etcétera, hipótesis que están lejos de ser verificadas en la realidad. Por otro lado tendríamos una crítica instrumental, en base a los resultados, a la imposibilidad de la visión neoliberal de resolver las crisis que afectan a la región en estas últimas décadas. Se considera que el esquema neoliberal simplifica la compleja realidad; únicamente considera factores internos, fundamentalmente en lo referente a los obstáculos al libre funcionamiento del sector privado en la economía. Se percibe el neoliberalismo como reduccionista, al atribuir todos los males de estos países al Estado y a su intervención en la economía.

El neoestructuralismo es una perspectiva en vías de articulación que surge a principios de la década de los noventa como **respuesta política al neoliberalismo** en un intento de plantear una alternativa latinoamericana a la visión neoliberal dominante, recuperando (e intentando superar) el legado estructuralista de los años 40 y 50.

“El neoestructuralismo surgió como otra vertiente teórica distinta del enfoque ortodoxo neoliberal del ajuste, intentando aportar soluciones menos recesivas y regresivas a problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial por la vía de los programas de estabilización y de ajuste heterodoxos de los años ochenta” (Ramos y Sunkel, 1991: 17).

La condición de subdesarrollo que persiste en los países latinoamericanos no se debería tanto a distorsiones inducidas por la política económica, sino que es de índole endógena y estructural (Ramos y Sunkel, 1991: 17). Esta realidad es caracterizada por Rosales (1988) en tres características: i) un modelo de inserción comercial que conduce a una especialización empobrecedora; ii) el predominio de un modelo productivo desarticulado, vulnerable y altamente heterogéneo y concentrador del progreso técnico; y iii) la persistencia de una distribución del ingreso altamente concentrada y excluyente.

De hecho, ya el **estructuralismo latinoamericano** había nacido, en la primera mitad de este siglo, como alternativa a las estrategias propugnadas desde los países centrales.

movimiento de los precios” (Boyer y Drache, 1996: 3).

“El pensamiento estructuralista es una manifestación de la búsqueda de un paradigma alternativo a las concepciones teóricas cuyos supuestos no se adaptan a las características de los países en desarrollo. En esta búsqueda, la escuela estructuralista replantea la importancia de la economía política y la necesidad de la intervención del Estado para transformar la estructura productiva” (Villarreal, 1986: 169).

La visión estructuralista elaborada en América Latina pone el acento de la estrategia de desarrollo sobre un conjunto de reformas estructurales, en la función del Estado como orientador, promotor y planificador, y en una reforma y ampliación sustancial de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional. La industrialización, planteada por Raúl Prebisch como una estrategia de desarrollo, es fundamental en este esquema. El interés científico-teórico por ésta surgió de un interés previo práctico-político (Marinho, 1991). La industrialización era ya un proceso en curso (sobre todo en los países grandes de América Latina) cuando Prebisch articula su visión de la dinámica centro-periferia y plantea la justificación teórica de las políticas de industrialización apoyándose en la ley del deterioro del intercambio ²⁹.

Se ve la necesidad de promover un nuevo modelo de desarrollo, con una política específica para promover la acumulación y el desarrollo, surgiendo la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (en adelante ISI) (Villarreal, 1986: 159).

“El estructuralismo de la CEPAL tuvo su auge entre 1950 y mediados de 1960. A principios de ese decenio empezó a decaer su influencia al agotarse, por una parte, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y por la otra, por la crisis posterior de los gobiernos reformistas, y sobre todo por la crítica que recibieron en Brasil, a nivel teórico y práctico, las teorías de la dependencia y del monetarismo” (Kay, 1989: 24).

Esta *visión original* de la CEPAL se mantiene hasta los primeros años sesenta. Se detectan entonces algunas tendencias preocupantes (Marinho, 1991):

- industrialización asimétrica, que no conseguía vencer la especialización exportadora.
- distorsiones por la política proteccionista.
- concentración del ingreso.

²⁹ Dado que este punto, así como los siguientes, no son centrales en la investigación y que son aspectos suficientemente conocidos en nuestro ámbito de estudio, no nos extenderemos más en los mismos. Remitimos a

- procesos inflacionarios.

El desarrollo industrial de la región padecía de una “insuficiencia dinámica” para solucionar estos problemas. El estructuralismo presentaba también dos insuficiencias en el plano de la instrumentación (Ffrench-Davis, 1988: 38):

1. Limitada preocupación por el manejo de las variables macroeconómicas de corto plazo, como el déficit fiscal y la liquidez monetaria.
2. Debilidad de la reflexión sobre políticas de mediano plazo que vincularan los objetivos nacionales de desarrollo y la planificación, aunque tal reflexión hubiera supuesto un avance respecto a su ausencia en los planteamientos neoclásicos anteriores. Ffrench-Davis señala que “... no hubo un esfuerzo sistemático de elaboración de políticas económicas que acompañara al diagnóstico estructuralista” (1988: 38-39).

Villarreal (1986: 169-170) reconoce que el proceso de ISI fue ineficiente y no atenuó los problemas de la dependencia, del desempleo ni de la redistribución del ingreso.

“El pensamiento cepalino formuló, por otra parte, una estrategia para que las economías latinoamericanas rompieran con el esquema de economías de enclave e iniciaran su industrialización. En este sentido, es indudable que los países del área lograron avanzar en su crecimiento e industrialización. No obstante, el estructuralismo perdió el paso ante los acontecimientos y no pudo aportar soluciones a los nuevos problemas. El desequilibrio externo provocado inicialmente por el deterioro en los términos de intercambio evolucionó hasta convertirse en un desequilibrio ocasionado en buena medida por un proceso de industrialización sustitutiva desintegrado, intensivo en divisas y que incluye una política económica con un marcado sesgo antiexportador, independientemente del surgimiento del nuevo proteccionismo y del estancamiento inflacionario en las economías avanzadas” (Villarreal, 1986: 175-176).

Este autor plantea el estructuralismo como una *rebelión* científica que quedó interrumpida, que no llegó a configurarse como alternativa teórica, como paradigma nuevo.

quien pueda interesar profundizar en ellos, a las obras de Prebisch (1981a, 1983), Villarreal (1986, capítulo VI) y Rodríguez (1980, capítulos I a IV).

“Los logros de la rebelión fueron haber iniciado un proceso de “independencia” intelectual (principalmente respecto de la teoría neoclásica) y promovido la industrialización de Latinoamérica” (Villarreal, 1986: 176-177).

El pensamiento de la CEPAL no supo adaptarse a los cambios, manifestando el agotamiento de sus posibilidades de desarrollo desde el punto de vista teórico.

La gran herencia de la escuela estructuralista fue metodológica: el reconocimiento explícito de la historicidad del objeto de la teoría del desarrollo y de la necesidad de una concepción totalizante del proceso de desarrollo. De ahí surge la idea -central en la visión estructuralista- de que el análisis de los condicionantes históricos impuestos por el marco internacional es decisivo para la comprensión del proceso de desarrollo económico latinoamericano (Winston Fritsch, 1991: 398).

Con este punto de partida, el **neoestructuralismo** pretende superar estos postulados, creando un *corpus teórico* capaz de explicar la crisis de los años ochenta en América Latina.

“... el neoestructuralismo se alimenta de la tradición estructuralista, pero va más allá, porque su desarrollo analítico está acentuadamente orientado al diseño y ejecución de estrategias y políticas económicas. Es indiscutible que siguen vigentes muchos de los aportes heredados del pensamiento estructuralista que se desarrolló a partir de los años cincuenta: entre otros, la existencia de heterogeneidad estructural en las economías nacionales y en la mundial; la presencia de desequilibrios múltiples y profundos; el papel fundamental que desempeñan las variables institucionales; la inestabilidad y el deterioro de los términos de intercambio, y la distribución asimétrica de los beneficios del cambio tecnológico” (Ffrench-Davis, 1988: 38).

En el neoestructuralismo se hace referencia a una interdependencia coyuntura-estructura, por lo que se rechaza la habitual división entre políticas de corto plazo (tendientes a estabilizar y reactivar), y políticas de mediano y largo plazo (orientadas a la transformación).

Ffrench-Davis (1988: 39) caracteriza el neoestructuralismo como la reanudación estructuralista, incorporándole una preocupación sistemática por el diseño de políticas económicas. Se le da mucha importancia a aspectos como los equilibrios macroeconómicos, la coordinación del corto plazo con el largo plazo, la concertación ente los sectores público y privado, la construcción de estructuras productivas y de gestión que entrañen una mayor igualdad, y la consideración de estrategias y políticas que posibiliten una mayor autonomía

nacional. “Esto es lo que puede denominarse ‘neoestructuralismo’”, apunta. Su rasgo más destacado es el de ofrecer políticas selectivas en contraposición con las políticas teóricamente neutrales del neoliberalismo.

La misma institución que albergó las principales aportaciones de autores estructuralistas -la CEPAL- fue quien planteó este nuevo reto. Varios autores, entre los que cabe destacar a Fernando Fajnzylber, elaboraron un documento que habría de servir de referencia: “Transformación productiva con equidad”³⁰ (CEPAL, 1990). Ya en su título se mostraba los dos elementos centrales de la nueva propuesta: el crecimiento y la equidad, vistos, no como etapas consecutivas (como en el conocido *trickle down*), sino como objetivos simultáneos. Desde el neoestructuralismo se niega que exista una secuencia temporal: primero habría que crecer y después distribuir de manera más justa. Por el contrario, el modo de crecer condiciona la posibilidad de distribución. Tanto crecimiento económico como equidad constituyen para el neoestructuralismo objetivos centrales tanto de la política económica como de la política social. Una de las frases que ha quedado casi como eslógan de la TPE es “Equidad en la política económica; eficiencia en la política social”.

En este texto está la base en la que la CEPAL pretende sustentar lo que se ha denominado **“corriente neoestructuralista cepalina”**, de la que presentamos a continuación sus rasgos principales.

Desde CEPAL se constata que no se ha logrado en América Latina compatibilizar crecimiento y equidad, mientras en algunos países de Europa y Asia sí se ha logrado una “mayor compatibilización entre niveles satisfactorios de crecimiento y determinadas metas de equidad” (CEPAL, 1990: 63). Estos países, se dice, se sobrepusieron a las condiciones adversas del contexto internacional a comienzos de la década de los ochenta.

La obtención del crecimiento pasa, en la TPE, por el logro de una competitividad auténtica³¹, derivada de la incorporación del progreso tecnológico. Se enfatiza pues la causalidad entre progreso tecnológico y competitividad y entre ésta y el crecimiento y la equidad. Sin pretender desarrollar aquí toda la argumentación presentada en el documento al que estamos haciendo

³⁰ TPE en adelante.

³¹ Frente a la competitividad espúrea, basada en la posesión de recursos naturales.

referencia, sí quisiera señalar que, así como se detalla ampliamente el caso de la relación entre el progreso tecnológico y la competitividad, no sucede así en el caso de la equidad, quedándose en vagas intenciones sin concretar.

Dado que el criterio de la competitividad auténtica debía guiar el proceso de desarrollo en los noventa, se establecen como dimensiones del patrón productivo las siguientes (CEPAL, 1990: 85):

1. Vinculación entre los mercados interno y externo: inserción internacional, apertura comercial gradual y controlada:
 - Transformación productiva orientada al exterior por los criterios de competitividad auténtica y equidad.
 - Competitividad respaldada por la incorporación de progreso técnico y elevación de la productividad.
2. Articulación del sector productivo:
 - Reorientación de la industrial hacia los mercados externos.
3. Interacción entre los agentes públicos y privados:
 - Definición acotada de las áreas sujetas a reglamentación pública y de otras en que prevalece el mecanismo de mercado.
 - Intervención selectiva.
 - Responsabilidad pública en la supervisión de los resultados de la acción del mercado.
 - Concertación estratégica y transparente entre el Estado y el sector empresarial.
 - Complementariedad entre empresas públicas y privadas.

La siguiente cita, aunque larga, nos puede ser útil como visión de conjunto:

“El neoestructuralismo latinoamericano puede ser visto como una corriente de pensamiento económico en proceso de conformación, cuyo eje de desenvolvimiento es la superación de la etapa de desarrollo latinoamericano hacia adentro, para entrar en otra que dé prioridad a la apertura al mercado mundial, la competitividad internacional, la refuncionalización del Estado o el impulso a una política industrial activa (cuestión, esta última, que configuraría una de las diferencias fundamentales con el enfoque neoliberal). Su conexión con la tradición cepalina se halla en aspectos de la misma que fueron combatidos o ignorados por el dependentismo. Su desarrollo propiamente dicho se efectúa en torno a la obra reciente de Fajnzylber y

contribuciones de autores como Sergio Bitar, Osvaldo Sunkel, Adolfo Canitrot, Ricardo Ffrench-Davis o René Villarreal, entre otros, en una dirección que contiene matices y diferencias muy fuertes entre autores y líneas de evolución” (Dabat, 1994: 20).

Son numerosos los autores que creen que los trabajos en torno a la perspectiva neoestructuralista no han cristalizado en una paradigma neoestructuralista³². Probablemente, cuando presentó su propuesta “Transformación productiva con equidad”, la CEPAL pretendía estar dando el paso del que hablaba Kuhn en relación al cambio de paradigma. Sin embargo, y aunque pretende todavía ser una segunda rebelión, no ha alcanzado dicho resultado. Así, apunta Villarreal que “la rebelión estructuralista se contrapone al monetarismo, pero no llega a ser una revolución científica en el sentido de Kuhn” (Villarreal, 1986: 156).

c) Balance y crítica de ambas visiones.

Después de esta presentación, haremos un balance de ambas visiones, viendo semejanzas y diferencias, aportaciones y deficiencias. Y es que, aunque creemos que ninguna de estas dos visiones es la adecuada para el estudio del Estado latinoamericano, coincidimos con el siempre interesante autor Manfred Max-Neef cuando afirma que:

“No todo es negativo en un fracaso, de manera que vale la pena dedicar algunas reflexiones al sello que cada una de estas concepciones ha dejado impreso en la historia económica y socio-política de la región” (Max-Neef, 1994: 26).

Señalaba el propio Max-Neef (1994: 27):

“Si el desarrollismo fue generador de pensamiento, el monetarismo ha sido fabricante de recetas; por lo menos el que hemos visto en nuestros países”.

Y no es que esta escuela de pensamiento carezca de un pensamiento propio, sino que “el problema radica en que el esquema aquí aplicado ha sido el de un neoliberalismo inculto, dogmático y fuera de contexto” (ibidem). Pero Max-Neef va más allá, y apunta que “aunque se hubiese aplicado de manera más acorde con la riqueza de pensamiento de sus creadores, especialmente austriacos, su fracaso, en el contexto latinoamericano, habría sido igualmente

inevitable”, dado que a) sus “recetas” son generadoras de crecimiento económico, pero no de desarrollo; b) “sus supuestos de racionalidad económica son profundamente mecanicistas e inadaptables por lo tanto a las condiciones de países pobres, donde la miseria no puede erradicarse como consecuencia de la liberalización de un mercado del que los pobres se encuentran, de hecho, marginados”; c) “porque en mercados restringidos y oligopólicos, donde los grupos de poder económico no se enfrentan a fuerzas capaces de limitar su comportamiento, la actividad económica se orienta con sentido especulativo, lo que deriva en resultados concentradores que son socialmente inaguantables” (ibidem: 26-27).

En cuanto al neoestructuralismo, hay autores latinoamericanos que defienden la originalidad del pensamiento cepalino. Luiz Cláudio Marinho apuntaba que

“El pensamiento neoestructuralista fue generado históricamente por condiciones particulares de economías latinoamericanas que exigían pensar en términos de transformación interna pero también de la convivencia internacional. De allí se derivan hipótesis y condicionantes que conforman un ámbito *absolutamente* distinto del pensamiento convencional neoliberal” (Marinho, 1992: 111, la cursiva es nuestra).

Fajnzylber, uno de los principales impulsores de esta corriente, señalaba que ya en el método de elaboración de la propuesta, las diferencias son notables respecto al neoliberalismo. Mientras éste parte de un modelo teórico,

“[La propuesta] de CEPAL se construye a partir de la realidad de los años ochenta, desde la realidad del contexto internacional, tomando en cuenta los casos que se discutieron y analizaron y el diálogo sostenido con los protagonistas del desarrollo en América Latina” (CEPAL, 1994: 207).

Cree que, según la propuesta neoliberal, “hay que modificar la realidad para hacer que se parezca más a las condiciones del modelo teórico”. Sin embargo, lo cierto es que finalmente, el neoestructuralismo asume el diagnóstico de la crisis realizado por la corriente neoliberal, y no sólo eso, pues termina por asumir igualmente las propuestas de aquella, fundamentalmente en lo referente a la exaltación de la competitividad y la inserción externa como elementos irrenunciables de la estrategia económica.

³² En parte por la dificultad de esbozar un enfoque económico alternativo al ortodoxo, dada la relativa

El tema de la equidad pretende ser una de las diferencias fundamentales respecto a la propuesta neoliberal. Sin embargo, al igual que ocurre con la educación, terminan siendo elementos secundarios, de segunda fila, variables dependientes del modelo económico que predomina y que, en gran medida, es similar al presentado por el neoliberalismo. Así, no se busca la equidad como fin en sí mismo, sino que se considera necesaria para la competitividad. En lo que a nuestro entender supone una concesión al economicismo neoliberal, se llega a afirmar,

“no es únicamente un problema ético, político o social; es un problema *estrictamente* económico” (la cursiva es nuestra) (CEPAL, 1994: 208).

El neoestructuralismo reconoce explícitamente y en primer lugar la importancia de los equilibrios macroeconómicos, afirmándose sin embargo, y a diferencia de los liberales, que no es suficiente. Pero esta segunda parte queda relegada en sus análisis a una mera referencia en muchas ocasiones. Los aspectos relacionados con la equidad apenas son detallados y terminan quedando como en segundo plano.

Respecto a la concertación estratégica público-privada, señala Fajnzylber que mientras el pensamiento neoliberal destaca por su concepción de la subsidiariedad del Estado y sólo para aquello que el sector privado no pueda concretar, “la propuesta de la CEPAL reconoce roles distintos” en base a una supuesto sinergia.

Existen áreas de consenso entre la propuesta económica neoliberal y la TPE (Ortegón, 1995):

1. Reconocimiento a la iniciativa individual
2. Necesidad de alcanzar equilibrios macroeconómicos: equilibrio déficits fiscales y de balanza comercial, control de la inflación.
3. La inversión en capital humano, especialmente en educación y sanidad.
4. El papel de la ciencia y la tecnología, del progreso técnico.

Tanto en el neoliberalismo como en el neoestructuralismo se considera que los problemas -y las soluciones- vienen por el lado de la oferta y no por el de la demanda, como era el caso, por

simplicidad y precisión de éste.

ejemplo, en la visión keynesiana. En ambas visiones se privilegian los equilibrios en los flujos económicos de corto plazo, los mercados y los precios. Considera Max-Neef que “las dos concepciones han pecado de mecanicistas y de provocar resultados económicos concentradores” (Max-Neef, 1994: 27).

“Hay que reconocer que este predominio neoliberal ha servido tanto para cuestionar convicciones profundamente arraigadas como para recordar la importancia del mercado, del sistema de precios, de la iniciativa privada, de la disciplina fiscal y de la orientación hacia afuera del aparato productivo” (Ramos y Sunkel, 1991: 15).

Si se acusó al estructuralismo de poner mucho énfasis en el largo plazo, para Nora Lustig el neoestructuralismo peca del defecto opuesto: hay mucho énfasis en el análisis de corto plazo y relativamente poco en el largo plazo (citado en Salazar, 1991: 480). Asimismo, una diferencia fundamental entre el estructuralismo y el neoestructuralismo es que en el neoestructuralismo se plantea una orientación hacia afuera, como subraya la ortodoxia.

Es importante tener en cuenta que, como tantas otras, el neoliberalismo es una idea impuesta a un continente que no había sufrido la misma evolución que las sociedades noroccidentales, en las cuales nació esta visión. Olvidan que las categorías de análisis son el producto de una experiencia histórica y social específicas (Frydman, 1982: 32). Esta concepción es fruto del a-historicismo propio de la teoría neoclásica, que se concibe a partir de un monoeconomismo según el cual es innecesario tener en cuenta las especificidades geográficas e históricas. La economía se reduce a relaciones matemáticas entre variables, en las que no interviene el contexto ni las particularidades de cada sociedad.

En epistemología es frecuente distinguir la consistencia lógica de una teoría y su aplicación o validez empírica. En el caso que nos ocupa, pareciera que los neoestructuralistas se han dejado cautivar, en primer lugar, por la, supuesta al menos, consistencia lógica de la visión neoliberal, aceptando en un segundo momento la propuesta neoliberal ante la, supuesta nuevamente, inevitabilidad de la globalización y el *pensamiento único*.

Desde el neoliberalismo, pero en gran medida también desde el neoestructuralismo, se percibe la economía como variable independiente, de la que dependen todos los demás aspectos de la realidad: el Estado, la educación, la sanidad, la equidad... e incluso la democracia. Así, todo

está supeditado a las restricciones impuestas por la crisis económica. Y todo esto, a pesar de la insistencia en que el marxismo -corriente economicista por excelencia- está muerto.

En esta línea, en capítulos posteriores usaremos la expresión “**cuestión técnica**”, con la que hacemos referencia al argumento esgrimido por dirigentes políticos y altos funcionarios del Gobierno y organismos internacionales para dar un barniz de legitimidad al monoeconomismo liberal según el cual existiría únicamente un modo de manejar las variables macroeconómicas, dejando al margen cualquier consideración de orden social o político. Este fenómeno supone llevar al extremo el principio de legitimidad legal-burocrático *weberiano* (ver Offe, 122). En definitiva no es sino un mecanismo de legitimación del sistema, que es utilizado por autores tanto neoliberales como neoestructurales.

“Al partir de premisas marcadamente individualistas, este enfoque [neoliberal] encuentra enormes dificultades para establecer las conexiones lógicas entre el ideal del hombre egoísta y racional y un fundamento no meramente tecnológico de la autoridad estatal” (Sánchez, 1993: 11)

A partir de Locke y el “estado de la naturaleza”, dice Sotelo (1984: 82):

“La teoría clásica del liberalismo cumple así la función primordial de canonizar al capitalismo, como si se tratase de la expresión misma de la ley natural y, en cuanto tal, inmodificable y definitivo”.

En este mismo sentido, Samir Amin considera que en lugar de la búsqueda de una explicación racional de la realidad económica se busca la construcción de una racionalidad mítica (Amin, 1997:16).

Marcos Kaplan, por su parte, cree que “bajo el capitalismo (...) los hechos económicos “aparecen como leyes naturales omnipotentes, que dominan irresistiblemente a los agentes económicos y se afirman frente a ellos como una ciega necesidad” (Kaplan, 1976: 186). Así como las leyes de la mecánica rigen la vida de los astros, las leyes del mercado explicarían la evolución de las sociedades. Esta inevitabilidad de las leyes económicas sería pues similar a la existente en el caso de las leyes físicas; serían tan inevitables como la deriva de los continentes o la caída de las hojas en otoño. Se plantea una supuesta racionalidad económica pura, que no admite alternativa, a la que hay que someterse, adaptarse bajo pena de ser tachado de arcaico.

En este sentido, y en un tono más de resignación que de crítica, el escritor francés Alain Minc señaló en 1995

“No sé si los mercados piensan justamente, pero sé que no se puede pensar contra los mercados. Soy como un campesino al que no le gusta el granizo, pero que ha de vivir con él”³³.

Asimismo, señala Sánchez Otero (1993: 19):

“La reformulación de la economía mundial de acuerdo con los nuevos intereses y necesidades de las grandes corporaciones capitalistas es explicada por los proponentes del neoliberalismo como un resultado natural de la evolución histórica, un proceso al que todos los países deben sumarse inevitablemente”

“El discurso neoliberal enfatiza la neutralidad ideológica de la gestión del Estado y la ‘desideologización’ de las nociones y los principios que subyacen al sistema económico”.

Entienda bien el lector que no se está diciendo que neoliberalismo y neoestructuralismo sean iguales, sino que las implicaciones prácticas que ambas visiones conllevan son similares y la convergencia, evidente en el diagnóstico, termina siéndolo igualmente en la práctica. El convencimiento neoliberal se convierte en resignación en el caso del neoestructuralismo. Esto está condicionado además por el hecho de que toda teoría ha de hacer concesiones en el momento en que pretende pasar del papel a la realidad. El problema surge cuando las concesiones son tantas que el espíritu de la propuesta inicial queda tan desvirtuado que es prácticamente irreconocible.

Sin embargo, creemos importante señalar que, más allá de las supuestamente técnicas, hay otras consideraciones detrás de las políticas económicas aplicadas. De hecho, aunque no se explicita, estas supuestas “cuestiones técnicas” no son sino parte del discurso legitimador utilizado por el neoliberalismo (y en parte asumido por el neoestructuralismo) para enmascarar la existencia de un modelo y una estrategia, cuya existencia parece que pretende obviarse. Estos aspectos los veremos con más detalle en el apartado siguiente..

³³ “Je ne sais pas si les marchés pensent juste, mais je sais qu’on ne peut pas penser contre les marchés. Je suis comme un paysan qui n’aime pas la grêle, mais qui vit avec”.

Más allá del debate neoliberalismo-neoestructuralismo, pasamos a continuación a conceptualizar el Estado, teniendo en cuenta las aportaciones que nos aportan ambas visiones, y añadiendo las realizadas por otros autores -de origen neomarxista la mayoría- que veremos a continuación. La conceptualización se hará en todo momento sin perder de vista la perspectiva de la situación de América Latina en general y de Brasil en particular.

2. El papel económico del Estado.

a) Primera aproximación a la idea de Estado³⁴.

El concepto de Estado estuvo en desuso como categoría de análisis por la hegemonía intelectual norteamericana en los años de posguerra³⁵. En los años setenta se recuperó, en parte por las contribuciones de autores como Fernando Henrique Cardoso, Guillermo O'Donnell, Theda Skocpol y Alfred Stepan. Hoy en día es uno de los ejes centrales de los debates en las ciencias sociales, así como en las políticas aplicadas en todos los países y, quizás de manera especial, en los de la región latinoamericana.

En los análisis más habituales se habla del Estado como un ente abstracto, en muchas ocasiones atemporal, como si siempre hubiese estado ahí. A menudo vemos análisis del Estado en los que el autor no se posiciona explícitamente en favor de una visión conceptual determinada. Como señala Marcos Kaplan:

“La cuestión del Estado apenas es planteada teóricamente. Se la trata, se la elabora conceptualmente, se la maneja operativamente, como si el Estado fuera un ente especial, superior, colocado fuera del proceso histórico-político y al margen de sus leyes” (Kaplan, 1976: 36).

Pareciera así que el Estado fuera una instancia neutra e incluso que surge de la nada y que apenas nos corresponde a nosotros ahora ver cómo obtener el mayor provecho de ella. Sin embargo, como ya señaló Engels, “el Estado no ha estado siempre ahí” (Kaplan, 1976: 157), a lo que podemos añadir que no existe un modelo universal de Estado (Couffignal, 1993: 67),

¹ De acuerdo con María Moliner, utilizaremos el término *Estado* escrito con mayúscula, en la acepción que lo define como “Conjunto de los órganos de gobierno de una nación / Nación organizada políticamente”. Moliner, María (1981), *Diccionario de uso del español*, Ed. Gredos, Madrid, p. 1223. No obstante, se respetará la grafía utilizada por cada autor.

³⁵ En las corrientes funcionalistas de la época se fragmentaba el Estado, considerando que lo que existía eran diferentes *aparatos* del sistema político o gubernamental, sin que se tuviese en cuenta la existencia de una unidad a la que denominar Estado. Esta idea lleva a una asimilación de los términos “Estado” y “gobierno”, siendo éste (*government*) el más frecuentemente utilizado en la literatura anglosajona. En este trabajo aparecerá el término “gobierno” en las traducciones de citas de origen anglosajón, mientras que, por mi parte, procuraré mantener la distinción entre gobierno y Estado, que señalaré más adelante.

sino que éste es una creación humana -una categoría histórica por lo tanto-, por lo que considero importante, siquiera sea brevemente, hacer referencia a los orígenes del Estado ³⁶.

A lo largo de siglos de pensamiento político y económico, se han sucedido numerosas teorías y explicaciones sobre el fenómeno que se ha denominado **“Estado”**. En el sentido moderno, el término (*“il stato”*) surge a finales del siglo XV en la Italia renacentista (Sotelo, 1984: 76), si bien conviene distinguir dos usos del término: por un lado, el Estado en sentido lato, como cualquier institucionalización política (se habla así de Estado griego o Estado inca); por otro lado, el Estado como creación específica de la modernidad europea, que es al que haremos referencia en nuestro análisis³⁷.

Las definiciones de “Estado” que se han dado son variadas. Sirvan algunas como introducción:

- El Estado como “orden institucionalizado de autoridad pública” (Claus Offe).
- El Estado como ordenamiento jurídico que tiene como finalidad general ejercer el poder soberano sobre un determinado territorio y al que están subordinados de forma necesaria los individuos que le pertenecen (Max Weber/Norberto Bobbio).
- El Estado como la representación política de los intereses dominantes (Karl Marx).
- El Estado como ordenamiento político de una comunidad (Norberto Bobbio).
- El Estado como poder institucionalizado (Georges Burdeau).
- El Estado como “la institución fundamental para organizar la estructura de una formación social constituida como nación” (Brian Thompson).
- El Estado como aparato impersonal de dominación política en las sociedades modernas (Bob Jessop).
- El Estado capitalista como un conjunto de instituciones, que constan del aparato represivo, el poder judicial, el poder legislativo, el ejecutivo y las ramas administrativas, junto con órganos locales y regionales de Gobierno y, de forma creciente, una enorme cantidad de instituciones semipúblicas *ad hoc* (Ian Gough).

³⁶ No se trata de hacer un tratado sobre el origen del Estado, sino de dar unas pinceladas para ubicar al lector en una perspectiva histórica del Estado. La idea que nos anima puede resumirse en la siguiente cita: “Una teoría del Estado no debe abordar las estructuras del Estado como hechos históricos dados, sino intentar la explicación del desarrollo de éstas mismas” (Gold et alii., 1977: 54).

³⁷ En este sentido, destaca Ignacio Sotelo (ibid.) la “historicidad del concepto de Estado y, por supuesto, de la realidad que este concepto designa”.

Como podemos observar, hay acuerdo en algunos elementos pero no en otros. A medida que avancemos en el análisis, nos iremos posicionando respecto a estas definiciones y mostrando carencias y virtudes de algunas de ellas.

He de hacer algunas observaciones respecto al enfoque a adoptar en este camino que ahora empezamos de estudio del complejo concepto de “Estado”.

Consideramos, siguiendo a Claus Offe, que en las ciencias sociales liberales³⁸, el estudio del Estado está guiado por conceptos formales. Las definiciones de la naturaleza del Estado se refieren generalmente a las formas, procedimientos, reglas e instrumentos de la actividad estatal y no a las funciones estatales, a sus consecuencias y a los intereses que luchan dentro del Estado (Offe, 1990: 73). Si, por el contrario, pretendemos hacer una investigación sustantiva, como es el caso, en lugar de analizar el establecimiento de modos específicos de actividad estatal a nivel de procedimiento, habrá que fijarse más bien en “nociones hipotéticas sobre conexión funcional entre actividad estatal y problemas estructurales de una formación social (capitalista)”. Y me parece acertada una puntualización que hace el mismo autor al señalar que “la necesidad intelectual de análisis sustantivos, funcionales, del Estado, o de áreas particulares de la actividad estatal, no es ciertamente algo restringido a la ciencia social marxista” (ibid., 74). Veremos en las próximas páginas el enfoque aquí adoptado para mantener esta perspectiva.

Con el fin de alcanzar los objetivos planteados en el marco del objeto de estudio, se tratará el Estado como ente impersonal, aun siendo conscientes de que está controlado por personas pertenecientes a las elites o grupos dominantes³⁹. Sin negar la importancia del análisis de los actores, consideramos que no tiene cabida en este estudio. Ello no es óbice para que, con las debidas precauciones, se haga referencia a los mismos cuando se considere pertinente y relevante para un mejor análisis.

³⁸ Entiende por tal las desarrolladas en occidente y que se constituyen en dominantes.

³⁹ Claus Offe hace referencia a Adorno y a Luhmann respecto a su idea de la racionalidad superior de sistemas sobre actores, “en el sentido de que es central la distinción entre motivos subjetivos y funciones y consecuencias objetivas. Desde su perspectiva, las funciones y resultados objetivamente organizados de la actividad social se ven necesaria y crecientemente disociados de las motivaciones de los sujetos; éste es un rasgo central de las perspectiva de Luhmann sobre la sociedad” (Offe, 1990: 262).

Por otro lado, si bien una teoría del Estado integra aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, dadas las características de esta tesis, nos centraremos en los aspectos del Estado vinculados al papel económico que en el desarrollo capitalista le asignan las diferentes visiones.

Tras estas notas introductorias, veamos el concepto de Estado en una perspectiva histórica, con una serie de puntos de referencia que permitan situarnos en el ámbito que queremos analizar.

b) Estado y capitalismo: el Estado en los clásicos.

La idea moderna de Estado surge en la Europa del siglo XV y se engendra en unas condiciones históricas de crisis generalizada de las estructuras sociales, políticas, ideológicas, que se pone de manifiesto en un aumento continuo de las discordias civiles. El poder político en la Edad Media se muestra incapaz de enfrentarse a los nuevos envites que provienen de las ciudades y del campo. Se suceden las guerras de religión en toda Europa. En un momento de descomposición de las estructuras medievales europeas, se hace necesario un nuevo orden político que reestablezca la paz. El Estado surge como respuesta política a las nuevas condiciones socioeconómicas que origina el capitalismo, que supone también una crisis ideológica con el derrumbamiento de las creencias tradicionales: frente a la dimensión teológica del poder medieval, el Estado surge como la primera forma de poder totalmente secularizado. En una época lacerada por las guerras de religión, como hemos señalado, a la hora de intentar reestablecer la paz no se acude a la teología, que se ha rebelado fuente interminable de discordias, sino a la razón. Será esta razón la que fundamente al Estado como poder absoluto (Sotelo, 1984: 83-84).

Thomas Hobbes (1588-1679), primer gran teórico del Estado moderno, escribirá su famoso “*Leviathan*”, nombre con el que se refiere a un ente superior en el que se delegan todas las voluntades individuales para poder así obtener la paz. El Estado-Leviatan impone así el orden en una sociedad en proceso de descomposición. “El Estado es ese poder absoluto,

incuestionable e incuestionado, capaz por sí mismo de crear orden” (Sotelo, 1984: 83), sin estar condicionado o depender de otra realidad ⁴⁰.

En un sentido más económico, decir que con el nacimiento del Estado absolutista se establece una economía organizada en función de los intereses del poder estatal, si bien la propia expansión económica que el orden impuesto por el Estado absoluto hizo posible, y que le era necesario para su propia sustentación y ampliación, diversificó los núcleos de poder ajenos al poder estatal, que reaccionaron en contra del absolutismo. Ante la concentración de actividades económicas en manos de la Monarquía, la burguesía ⁴¹, a través de las llamadas *revoluciones burguesas* del XVIII y XIX, “necesita imponer como principio teórico de su propia actividad el no intervencionismo y la desaparición de las trabas al mercado impuestas por la regulación gremial, que impedía la mercantilización del factor trabajo y del factor tierra, condición necesaria para que surgiese la economía de mercado” (Polanyi, 1989: 125) ⁴². Para ello utiliza un instrumento decisivo: la traslación del monopolio de la decisión política a la Ley. La Ley burguesa tiene dos características: universaliza las condiciones del mercado y garantiza, a través del sistema electoral, basado en el voto de los propietarios, que sólo refleje los intereses de la burguesía (Ortega, 1991: 70-71).

“Colocado sobre la formación social capitalista como totalidad compleja, el Estado es agente de disolución de las estructuras precapitalistas de dominación y producción, y al mismo tiempo agente de penetración de las fuerzas y relaciones capitalistas (separación de productores y

⁴⁰ Esta será la primera de una serie de teorías contractualistas, entre las que cabe mencionar también a Jean-Jacques Rousseau y su conocida teoría de la voluntad general.

⁴¹ El tipo de Estado ante el que reacciona la burguesía había ido acumulando innumerables intervenciones y regulaciones de la actividad económica. De las primeras civilizaciones se arrastra ya la regulación pública del uso y aprovechamiento de las aguas, la medición del tiempo y el establecimiento de los calendarios, el sistema de pesas y medidas, la realización de obras públicas: carreteras, puertos, edificios públicos, canalizaciones, etc. y un determinado sector industrial en la minería o en las fundiciones. En la Edad Media continúan en mano pública la acuñación de la moneda y la disciplina de determinadas profesiones y oficios y se reinicia la explotación patrimonial de los recursos de la Corona. Posteriormente, tanto desde el mercantilismo como desde el cameralismo, se propugnan importantes conjuntos de medidas de política económica, con un papel cada vez más preponderante de las Monarquías en la obtención de recursos económicos, entre los que se incluían los denominados “privilegios” reales para la realización de actividades empresariales.

⁴² Señala Palazuelos (1990: 99) al respecto “... las acciones estatales resultan esenciales para el funcionamiento del nuevo modelo de acumulación capitalista. (...) el Estado elimina un conjunto de obstáculos que existían sobre la actividad económica y limitaban sus posibilidades de crecimiento (...) se produce la derogación de leyes feudales que impedían la plena libertad de movimientos de trabajo y capital” Añade que i) se suprimen los reglamentos que establecían las condiciones de producción y comercialización, liberalizándose dichas funciones; ii) se intensifica la actuación estatal en la regulación del mundo del trabajo y iii) el Estado continúa realizando su papel en la expansión exterior del capitalismo mediante la ampliación y consolidación del dominio colonial. Ejemplos de esto en la Inglaterra del siglo XIX son la ley de pobres, los controles burocráticos o las leyes para desmantelar el sistema agrario en beneficio del desarrollo del capitalismo industrial (Polanyi, 1989).

medios de producción, economía mercantil y monetaria). Posibilita y promueve la constitución de la sociedad burguesa; crea y garantiza sus bases de existencia y sus mecanismos de funcionamiento; mantiene las condiciones generales del modo de producción y de la formación social; asegura y mediatiza de modo sistemático su reproducción” (Kaplan, 1976: 191).

En un nivel más filosófico, las dos concepciones racionalistas señaladas por Hayek ⁴³ tienen un paralelismo con dos tradiciones liberales relevantes en la configuración del Estado moderno. Tendríamos un liberalismo político, representado por el propio Hobbes, la filosofía “*des Lumières*” (Condorcet, Rousseau...), Kant, Hegel y los filósofos *benthamianos* del utilitarismo radical. A lo largo de los últimos cuatro siglos, estos autores defienden programas en los que el Estado se ocupa de reformas de la sociedad siguiendo un racionalismo cartesiano. Frente a esta tradición continental había una tradición liberal anglosajona representada por John Locke, David Hume, Adam Smith, Edmund Burke y, aún siendo franceses, Montesquieu y Tocqueville⁴⁴, autores éstos que defienden la limitación del poder del Estado y consideran peligrosa la politización de las actividades privadas y económicas. Se muestran escépticos frente a los poderes públicos y mantienen su confianza en las instituciones (económicas) tradicionales. Esta concepción dará lugar al denominado *Estado gendarme* de la teoría liberal clásica, que apenas se ocupa de aspectos como la seguridad y la justicia.

Pero poco hubo de ‘natural’ o ‘automático’ en el *laissez-faire*, que fue precedido, al menos en teoría, por deliberadas reformas administrativas y que exigió que la actividad del Estado se expandiera de continuo (Kaplan, 1976: 185). Diversos autores apoyan esta idea:

“No es posible aceptar la validez científica de una propuesta que pretende volver a un modelo que nunca se ha constatado en su dimensión histórica. Ha sido el Estado quien ha posibilitado la existencia del mercado. Primero, mediante el reconocimiento de la propiedad como derecho subjetivo de los ciudadanos frente al propio Estado. En segundo término, mediante la garantía de un territorio donde el mercado actúe. Por último, mediante la protección de las reglas del mercado” (Ortega, 1991: 69-70).

“Puede sostenerse, pues, que, desde sus comienzos, el Estado del modelo liberal ha actuado como complemento del mercado, supliendo sus deficiencias y utilizando el instrumento legal para la generalización de las condiciones estructurales del propio mercado” (ibid.: 71).

⁴³ Nos referimos al racionalismo constructivista y al racionalismo evolucionista. Ver apartado I.1.

“El Estado ha intervenido en la economía como un requisito imprescindible para el funcionamiento y la reproducción del sistema capitalista” (Déniz, 1993b: 75).

Ya en la segunda mitad del siglo XIX, **Karl Marx** (1818-1883) dará un giro radical -en el sentido etimológico de la palabra- a la perspectiva liberal del Estado, señalando que éste aparece cuando un grupo de personas (la clase dominante) logra apropiarse de los medios de producción y tiene que limitar el acceso de la clase dominada a dichos recursos. Desde esta perspectiva, el Estado es básicamente un instrumento para la defensa de los intereses de la clase dominante.

“Marx tiene una concepción instrumentalista del Estado -el Estado como aparato al servicio de la clase dominante- que es la inversión radical de la concepción ética según la cual la fuerza del Estado es ante todo una fuerza moral y espiritual” (Bobbio, 1977: 14) ⁴⁵.

Marx rompe con el *mito* del Estado como garante de la justicia, como encarnación de los ideales de la Ilustración,

“llevando la concepción realista del Estado a las últimas consecuencias con una consciencia que hace de él el continuador y, en un cierto sentido, el clarificador de Maquiavelo. La idea del Estado-fuerza no había sido nunca separada de la idea de que, necesariamente, tal fuerza estuviera destinada a realizar el “bien común”, el “interés general”, la “justicia”, etc., y de que un Estado que no persiguiese estos nobles fines sería un Estado corrupto, no sería un verdadero Estado, etc. Por primera vez Marx denuncia con extrema claridad el aspecto ideológico de esta presunta teoría: el Estado no solamente es un instrumento, un aparato, un conjunto de aparatos, entre los cuales el principal y determinante es aquél que sirve al ejercicio de la fuerza monopolizada, sino que es un instrumento que sirve a la realización de intereses no generales, sino particulares (de clase)” (Bobbio, 1977: 15).

El Estado ya no es el “dominio de la razón”, como preconizaba Hobbes.

⁴⁴ Hayek considera sus ideas como continuidad de la obra de estos autores.

⁴⁵ Asimismo, creo que Bobbio hace una aportación interesante cuando señala: “Marx es realista: comparte con escritores realistas la idea de que el Estado es el dominio de la fuerza. Pero no tiene una concepción pesimista de la naturaleza humana o de la historia. Que el Estado sea bueno o malo depende de quién tenga las riendas en la mano. Por ello, puede hacer de una concepción realista del Estado (el Estado como mal necesario) una de las palancas de una teoría revolucionaria de la sociedad” (Bobbio, 1977: 15).

“Para Marx, por el contrario, el Estado, lejos de ser la superación del estado de naturaleza, es, en cierto sentido, su perpetuación, en cuanto que es, como el estado de naturaleza, el lugar de un antagonismo permanente e insoluble” (Bobbio, 1977: 15).

Otro gran teórico del Estado fue **Max Weber** (1864-1920), cuyo planteamiento introducía un aspecto que influirá de modo significativo en las perspectivas actuales sobre el Estado: la burocracia. Pero si bien plantea el Estado como una organización burocrática, hay que señalar, sin embargo, que la imagen que actualmente genera este término no se corresponde con lo escrito por Weber, para quien la burocracia era un *tipo ideal* de organización racional, que conformaba tanto al Estado como a la sociedad civil⁴⁶. Es decir, el proceso universal de racionalización, que define a la modernidad, atañe por igual al Estado y a la sociedad: ambos se burocratizan de manera imparable, impulsados por un mismo afán de eficacia, expresión última de la razón instrumental. Weber llevó aún más lejos esta línea de pensamiento, “aduciendo que el funcionamiento de la empresa capitalista en gran escala dependía de que existiera el tipo de orden que sólo puede proporcionar un moderno Estado burocrático” (Evans, 1996: 534). Según Weber, la construcción de un sólido marco de autoridad era un requisito indispensable para el funcionamiento de los mercados, o dicho de otro modo, la burocracia moderna ha sido un medio para la realización de los intereses capitalistas.

“Oponiéndose al liberalismo clásico, Weber alegó convincentemente que la expansión de la burocratización estatal y la forma capitalista de producción son procesos paralelos y coextensivos y no necesariamente opuestos. Sin embargo Weber supuso que bajo condiciones capitalistas la relación entre el desarrollo de fuerzas de mercado y control burocrático estatal podría armonizarse” (Offe, 1990: 269).

Años más tarde, **John Maynard Keynes** (1883-1946) reafirmará la idea de que el Estado tiene la función de crear unas condiciones favorables para la acumulación, aceptando incluso de manera ocasional que intervenga directamente en la producción, a través de la inversión y modificando la demanda efectiva. Es decir, en lugar de brindar simplemente un entorno adecuado, como en el modelo de Weber, el Estado es ahora el organizador activo del mercado (Evans, 1996: 535).

⁴⁶ Para Weber “el público es el otro lado de lo privado, el reino de la ley racional y de la igualdad, que redime el individualismo y el egoísmo dominantes en la sociedad civil” (Abranches, 1979: 49).

Y es que la “economía mixta” aparece como fórmula keynesiana de recomposición capitalista. La propuesta de Keynes, que pretendía ofrecer una alternativa orgánica para la superación de los efectos negativos de las fases depresivas de los ciclos, acabó promoviendo el sustrato teórico e ideológico para el crecimiento de la intervención estatal en el ámbito del capitalismo. El sistema capitalista no logra establecer de manera espontánea un volumen de producción que haga posible la ocupación plena ⁴⁷, por lo que Keynes propone que el Estado compense dicho volumen mediante una regulación de la demanda efectiva lograda por medio de las políticas fiscal y monetaria (Gurrieri, 1987: 204).

Algunos autores consideran que serán los costes sociales y económicos del *laissez-faire* los que lleven a Keynes a justificar “la intervención estatal desde el lado de la demanda de la economía para asegurar un alto nivel de actividad económica y pleno empleo” (Mishra, 1992: 30-31) ⁴⁸. En esta época surgirá el denominado Estado del Bienestar ⁴⁹:

“El estado de bienestar de la postguerra se basaba en *dos pilares, uno Keynesiano y el otro Beveridiano*... el elemento Keynesiano defendía la capacidad del gobierno para controlar la demanda en una economía de mercado a través de una intervención adecuada (...) Por otra parte, el concepto Beveridiano de seguridad (entendido en sentido amplio) constituía el componente “social”, en oposición a los riesgos del mercado” (Mishra, 1992: 30-31).

Ahora bien, tanto Keynes como Beveridge daban por sentado que estos mecanismos de intervención estatal y de provisión de servicios *complementarían* a la economía de mercado. Se intentaba hacer a la economía de mercado más productiva, estable y armoniosa, corrigiendo determinados desequilibrios derivados del *laissez-faire* económico y social. Señala Mishra que “toda la operación estaba concebida en términos de una relación funcional positiva entre el

⁴⁷ Keynes abandona la ley de Say, según la cual la demanda sigue a la oferta y es cubierta completamente por ella.

⁴⁸ En la misma línea señalan Sánchez y Sirlin: “Si bien los keynesianos no discuten la eficiencia asignativa del mercado, ponen en tela de juicio, que a nivel agregado, la economía tienda sólo al pleno empleo de recursos físicos y humanos. Este déficit de la sociedad de mercado para asegurar un crecimiento sostenido de la riqueza social da lugar a la intervención del Estado. Este tendría la capacidad de regular la esfera privada de manera de atenuar el carácter cíclico del desarrollo económico. La intervención estatal tiene en este enfoque una naturaleza radicalmente diferente de la que planteaba el enfoque neoclásico. Ya no se trata de la producción de bienes públicos ni de la regulación de monopolios naturales, sino de la regulación macroeconómica. La política fiscal y monetaria se convierten en los instrumentos básicos de intervención de un Estado capaz de “domar” el ciclo economía y asegurar el crecimiento permanente de la riqueza social” (Sánchez y Sirlin, 1992: 13-14).

⁴⁹ Dada la gran cantidad de literatura sobre este tema, remitimos a quien pueda interesar, a varias obras que recogen, a nuestro entender adecuadamente, la esencia de lo que supuso y supone aún hoy en día, el Estado del Bienestar, con respecto a otros tipos de Estado. Destacamos, entre otras muchas: Cachón, 1994; Esping-Andersen, 1993; Picó, 1987; Isuani, 1991; Mishra, 1989, 1992, 1993.

estado por un lado y la economía de mercado, o de forma más general, la estructura social por otro” (1992: 31-32). Además de ser un mecanismo de integración social, una de las funciones importantes del Estado de Bienestar era la legitimación social de la sociedad de mercado capitalista.

Las relaciones entre capitalismo y Estado fueron brillantemente analizadas por **Karl Polanyi** en su obra “La gran transformación” (1944). Frente a planteamientos en términos de funcionariado (Weber) o de clases (Marx), Polanyi plantea otra visión del Estado, centrada en la relación entre el mercado y el Estado. Argumentaba (ibid.: 140) que “el camino que lleva al libre mercado fue construido y mantenido gracias a un enorme aumento del intervencionismo controlado, centralmente organizado y permanente” (citado en Evans, 1996: 532). En base a un profundo estudio sobre la sociedad inglesa y la formación del capitalismo en este país, Polanyi muestra “el papel estratégico del Estado moderno en la constitución y consolidación del mercado, en la configuración del mercado, en la configuración del capitalismo europeo y en su proyección como sistema mundial” (Vilas, 1995: 186).

“El crecimiento del Estado no es algo que haya sucedido *en oposición* el capitalismo, sino algo que ha sucedido en gran medida *debido al* capitalismo” (Bowles y Edward, 1990: 248).

Las diferentes perspectivas que acabamos de mostrar, además de las que mostramos más adelante, nos servirán de referente y nos ayudan a entender la perspectiva de las diferentes visiones analizadas en relación a su concepción del Estado.

c) La lógica neoliberal del Estado.

Como ya hemos apuntado anteriormente, en la visión neoliberal la sociedad capitalista se identifica con el orden natural ⁵⁰ por lo que precisa del Estado únicamente como instrumento de protección, teniendo buen cuidado que no se exceda en el ejercicio de sus funciones, entrometiéndose en la esfera de la libertad y de la propiedad, que sólo a la sociedad concierne. Así, señala Ignacio Sotelo que “para el liberalismo la sociedad capitalista es anterior al Estado, diferenciándose nítidamente de él” (1984: 82), mientras Burdeau, por su parte, apunta que el

⁵⁰ Se entiende que de igual manera que existe un orden natural en el mundo físico, existe un orden natural también en el mundo económico y social.

principal actor de la sociedad liberal es el individuo propietario con afán de obtener un beneficio en el mercado capitalista (1970: 118 y ss.)

Hayek (Revue Nouvelle, 1984: 248) niega la posibilidad de una dirección política del proceso económico con el fin de realizar ciertos objetivos humanos precisos. En la línea de la argumentación presentada en el apartado I.1., Hayek basa este rechazo en:

1. Una teoría epistemológica: la suma de los conocimientos humanos es demasiado reducida para poder conocer en su totalidad las consecuencias de una política fijada con anterioridad.
2. Una teoría institucional: las instituciones más racionales se han desarrollado de manera espontánea a lo largo de la historia, fuera de toda preocupación por la eficacia política o legal.
3. Una teoría antropológica: “la naturaleza humana es asocial y egoísta”.

De esta manera, una intervención con fines precisos rompería los “equilibrios naturales” y los “mecanismos naturales y espontáneos”, en el sentido de la “mano invisible”⁵¹. En su conocida obra “Camino de servidumbre” (1944), Hayek llegará a defender que planificar lo imprevisible lleva al totalitarismo.

Todos estos elementos muestran una visión que no puede llevar sino a una **crítica radical del Estado**, denunciado como ineficaz (neoliberalismo instrumental) y como irrespetuoso con la libertad individual (neoliberalismo fundamental). Estado y mercado son mostrados pues como principios de organización social antagónicos e irreconciliables. “La vigencia de la ideología liberal (...) niega al Estado la condición de sujeto económico” afirma De Miguel (1974: 18). Desde la perspectiva neoliberal, la solución viene dada por una “despolitización” del Estado, subordinando la decisión política a los imperativos económicos.

La visión neoliberal propugna pues, en principio, un Estado cuyas funciones se limiten a la protección de la propiedad privada (a través de la policía, la justicia y la defensa del territorio) y la exigencia del cumplimiento de los contratos, es decir, exclusivamente aquellas funciones

⁵¹ Idea de Adam Smith, según la cual el individuo, en la búsqueda de su propio beneficio, contribuye a menudo de manera más eficaz a los intereses de la sociedad que si quisiera realmente contribuir a ellos.

necesarias para que se respeten los contratos libremente establecidos entre los agentes económicos. Como dice Lemieux, “para el estadista, el fin justifica los medios, el fin es determinado y los medios del Estado ilimitados. Para el liberal, los medios son limitados pero los fines individuales, ilimitados” (Lemieux, 1983: 60). Las versiones más radicales hablarán del Estado liberal como un **Estado “mínimo”**, instituido por individuos que respetan el derecho con el fin de proteger la soberanía individual. Robert Nozick, uno de los representantes más célebres del libertarismo contemporáneo, dirá que las intervenciones políticas que vayan más allá de la simple protección de la libertad individual física y de la propiedad son “inmorales”.

A pesar del carácter espontáneo del orden social, Hayek admite que en la mayoría de los casos es necesaria una autoridad, que él compara con el servicio de mantenimiento de una fábrica: su objeto no es producir servicios particulares o productos que consumen los ciudadanos sino vigilar que la maquinaria que regula la producción de esos bienes y servicios sean mantenidos en buen estado de funcionamiento (Hayek, 1980: 54)⁵².

La tarea asignada por los neoliberales al Estado es pues la de hacer prevalecer las opciones nacidas de preferencias individuales. Presentan el Estado como una instancia administrativa: si bien el sistema capitalista es auto-regulador y no puede ser mejorado por medios políticos, debe ser protegido (incluso contra la democracia), ya que, en palabras de Hayek: “los derechos de propiedad forman la mayor garantía para la libertad de cada uno” (citado en *Revue Nouvelle*, 1984: 249). El rol principal del Estado será de orden jurídico e institucional, es decir, deberá ocuparse fundamentalmente de la definición y protección del derecho a la propiedad con la instauración de instrumentos jurídicos, judiciales y reglamentarios. En todo momento, el ideal es que el Estado no intervenga sino en última instancia, y siempre como instrumento de orden exclusivamente utilitario.

“Para la escuela liberal, el Estado no tiene otra función que asegurar la existencia de una estructura administrativa y un marco jurídico que permitan el libre funcionamiento de la economía de mercado” (Ikonicoff, 1991: 131).

⁵² “Estas contradicciones bien conocidas son reveladoras del desprecio que el liberalismo profesa con respecto al Estado. Se quiere una administración pero sin política, servicios pero sin Poder, un administrador pero no un señor (*maître*). En resumen, se elimina el Estado poderoso para no conservar sino el Estado sirviente. Estas inconsecuencias explican que el Estado liberal (...) [sea] pesado sin ser fuerte, omnipresente y desarmado; y a la

En principio, la propuesta neoliberal asume como válido el papel subsidiario del Estado ⁵³, es decir, reduciendo su papel a una doble función de foro para determinar las reglas del juego y de árbitro para interpretar y hacer cumplir las reglas establecidas (Friedman, 1966: 30). El Estado debe actuar sólo subsidiariamente en aquellos campos donde el mercado no pueda llegar (los denominados “fallos del mercado” ⁵⁴: externalidades, bienes públicos, monopolios naturales y asimetrías de información), pues la intervención del mismo en las actividades económicas genera desequilibrios y reduce la libertad económica (Talavera, 1985: 143) ⁵⁵. Esta limitación de la intervención económica del Estado se basa en la supuesta superioridad y eficiencia de los agentes privados frente al sector público, dado que, en ausencia de trabas gubernamentales, los mercados serían, en esta perspectiva, homogéneos e integrados.

Sin embargo, dado que la realidad empírica no se ajusta exactamente a estos planteamientos teóricos, algunos autores neoliberales aceptan una serie de intervenciones estatales:

- En el tema de la **redistribución de la riqueza** son bastante tajantes afirmando su inmoralidad ya que viola el principio de la igualdad formal de todos los individuos. No obstante, admiten un mínimo de redistribución, bien como moralmente deseable (Hayek) bien “para evitar graves desórdenes” (Lepage). En ningún caso como derecho y siempre *ex-post*.
- **Fiscalidad**: El Estado liberal sería financiado por unos impuestos mínimos, no discriminatorios (en alusión al impuesto progresivo, rechazado con el mismo argumento del punto anterior) y constitucionalmente limitados (se persigue un gobierno de leyes, no de hombres).
- En cuanto a las **políticas sociales**, uno de los modos propuestos es la “personalización de la ayuda” mediante la cual se lucha contra la pobreza identificando a aquellas personas necesitadas, oponiéndose a las políticas de redistribución que afecten a categorías jurídicas enteras (caso de la Seguridad Social). Un caso paradigmático es el de los conocidos bonos escolares propuestos por Milton Friedman.

vez hipertrofiado y exangüe, un Estado disponiendo del aparato de autoridad, pero al cual le falta la idea que hubiera hecho de él un Poder” (Burdeau, 1970: 122).

⁵³ El principio de subsidiariedad puede enunciarse como el principio de la no intervención pública cuando la eficiencia de los mercados pueda asegurarse mediante otros medios.

⁵⁴ En el apartado I.3. tratamos este tema con mayor profundidad.

⁵⁵ Apunta Milton Friedman que “la evidencia de que los mercados son imperfectos no justifica la intervención del gobierno, que puede llegar a ser todavía más imperfecta” (en Mishra, 1992: 66). Respecto a los fallos del gobierno o fallos del sector público, ver Krueger, 1993 y Wolf, 1995.

En las últimas décadas, estos planteamientos se han plasmado en el término “**Consenso de Washington**”, que acuñara con gran fortuna John Williamson en 1990, para referirse a las políticas económicas seguidas por las instituciones presentes en la capital estadounidense, que marcan la línea a seguir en todo el mundo. Estas instituciones son: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y otras agencias del sistema de Naciones Unidas, más el gobierno de EE.UU.

Según Williamson (1990: 8-17), las causas de la crisis latinoamericana son básicamente dos: i) el excesivo crecimiento del Estado, traducido en proteccionismo (el modelo de sustitución de importaciones), exceso de regulación y empresas estatales ineficientes y excesivamente numerosas; y ii) el populismo económico, definido por la incapacidad de controlar el déficit público y de mantener bajo control las demandas salariales tanto el sector privado como en el sector público (Bresser, 1991c: 15). Así, el Consenso de Washington se materializa en la implementación de diez reformas económicas:

1. Disciplina fiscal tendente a eliminar el déficit público.
2. Cambio de las prioridades en relación al gasto público, eliminando subsidios y aumentando gastos en salud y educación.
3. Reforma tributaria, aumentando impuestos si esto fuera inevitable, pero la base tributaria debería ser amplia y los tipos marginales moderados.
4. Los tipos de interés deberían ser positivos y determinados por el mercado.
5. El tipo de cambio debería ser también determinado por el mercado, garantizándose al mismo tiempo que fuese competitivo.
6. El comercio debería ser liberalizado y orientado hacia el exterior.
7. Las inversiones extranjeras directas no deberían sufrir restricciones.
8. Las empresas públicas deberían ser privatizadas.
9. Las actividades económicas deberían ser desreguladas.
10. El derecho de propiedad debería ser garantizado más firmemente.

Observa Luiz Carlos Bresser Pereira que las cinco primeras medidas se resumen en una: promover la estabilización de la economía a partir del ajuste fiscal y de la implementación de políticas económicas ortodoxas en las que el mercado desempeñe un papel predominante. Con el resto de reformas se trata de establecer una fuerte reducción del Estado. Marinho cree que se presupone una relación directa entre ajuste y crecimiento económico,

“Pareciera que fuese suficiente estabilizar la economía, liberalizarla y privatizarla para que el país retomase el crecimiento” (Marinho, 1992: 123) ⁵⁶.

Dentro de la visión que estamos presentando, adquiere en los últimos años especial relevancia el **planteamiento del Banco Mundial**. Ya en la base de la constitución del Banco Mundial (formalmente Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo o BIRD) se estipulaba que uno de sus objetivos principales era la promoción de la inversión privada, tanto extranjera como nacional. Las intervenciones en favor del sector estatal, que las hubo durante décadas, hallaban siempre su razón de ser en suplir los fallos del mercado. En los últimos años, desde este organismo se ha desarrollado⁵⁷ el enfoque “*market-friendly*”, una prolongación del enfoque neoclásico tradicional, aunque recogiendo algunas aportaciones de enfoques heterodoxos. Se reconocen por ejemplo que la administración privada no es universalmente eficiente.

“La participación gubernamental es ciertamente necesaria para el suministro de bienes públicos tales como la defensa nacional y la seguridad pública. También es necesaria cuando el sector privado no proveería suficientes bienes o servicios que benefician a la sociedad en general, como la educación primaria, la atención preventiva básica de salud, la infraestructura de transporte y las investigaciones agrícolas. Además, la intervención pública puede ser apropiada en el caso de empresas de servicios públicos que monopolizan una fuente única de suministro o tienen grandes economías de escala. Ahora bien, los gobiernos no deben gastar recursos escasos y costosos en actividades que el sector privado -si se le permite- puede realizar mejor. Por ejemplo, en casi ningún caso deben tratar de producir o comercializar bienes agrícolas o industriales, ni de suministrar servicios tales como el transporte urbano en autobús” (Banco Mundial, 1988: 215).

Aunque en el Informe de 1997, especialmente dedicado al tema del Estado, se admiten intervenciones puntuales, se apunta ya en el prefacio el “fracaso de las estrategias de desarrollo promovidas por el Estado”, si bien no señalan que también lo han sido en muchos países los intentos ortodoxos de alcanzar el desarrollo al margen del Estado. Posteriormente suavizan esta postura, apuntando que “sin un Estado eficaz es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social”. Toman el Estado como parte del entorno

⁵⁶ Será interesante observar en próximos capítulos cómo las políticas de inspiración neoliberal aplicadas en Brasil no llevaron a los resultados teóricamente previstos por esta visión.

⁵⁷ A través de los Informes sobre el Desarrollo Mundial, que están basados en casuísticas, seleccionando casos concretos para cada idea expuesta, de modo que siempre encuentran algún país que “demuestre” lo expuesto, de manera más bien dogmática, por la institución.

institucional básico, formado por normas y usos que determinan la utilización de insumos económicos y técnicos.

Plantean como segunda idea básica que la función del Estado ha de acomodarse a su capacidad, si bien reconocen en un segundo término que esa capacidad puede aumentar, si bien únicamente en base a incentivos a los funcionarios y a una reducción de la corrupción, aspectos ambos muy superficiales en lo que respecta a la crisis del Estado, incluso dentro de la concepción neoliberal. Más adelante, en el mismo informe, vuelve a hablarse en términos de “desmesurado sector estatal” en muchos países en desarrollo, cuando la media en estos países es la mitad que en los países OCDE.

En un cierto alejamiento del neoliberalismo, se niega la existencia de una dicotomía entre intervención estatal y *laissez-faire* (Banco Mundial, 1991: 1-2), y se defiende la complementariedad del Estado y el mercado, señalando que “aquél es esencial para sentar las bases institucionales que requiere éste” (Banco Mundial, 1997: 4), si bien desde el Fondo Monetario Internacional, institución gemela de la anterior, se habla de “interferencias contraproducentes del Estado”.

“La teoría económica y la experiencia práctica indican que la intervención probablemente sea positiva si armoniza con el mercado. Esto significa:

- Estar poco dispuesto a intervenir. Dejar que los mercados funcionen por sí solos a menos que se demuestre la conveniencia de tomar parte en el asunto (...) (Banco Mundial, 1991: 5).
- Aplicar contrapesos y salvaguardias: someter continuamente la intervención a la disciplina del mercado internacional y del mercado interno (...).
- Intervenir sin disimulos. Hacer que la intervención sea sencilla y transparente y esté sometida a normas y no a la facultad discrecional de las autoridades. Por ejemplo, preferir los aranceles a los controles cualitativos” (ibid.: 5-6).

En el informe de 1983 se señalaban como funciones del Estado asegurar:

- Un medio macroeconómico estable, a través de la adopción de políticas monetarias, fiscales y cambiarias sostenibles.

- Un sistema de incentivos que aliente la asignación eficiente y la utilización óptima de los recursos.
- Una pauta de crecimiento en virtud de la cual los beneficios sean ampliamente compartidos (Banco Mundial: 1983: 49).

Ya en el informe de 1997 aparece más elaborado este capítulo, si bien la perspectiva se mantiene similar, basada en los fallos de mercado, en los que profundizaremos en el apartado I.3. Sirva como síntesis del planteamiento del Banco Mundial en lo que al Estado se refiere el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Funciones del Estado según el Banco Mundial.

	Corregir las disfunciones del mercado			Aumentar la equidad
Intervención mínima	Suministro de bienes públicos puros: Defensa Orden público Derechos de propiedad Gestión macroeconómica Salud pública			Protección de los pobres: Programas de lucha contra la pobreza Socorro en caso de catástrofe
Intervención moderada	Abordar las externalidades: Educación básica Protección del medio ambiente	Regular los monopolios: Regulación de los servicios públicos Políticas antimonopolio	Corregir la información imperfecta: Seguros (salud, vida, pensiones) Reglamentación financiera Protección del Consumidor	Ofrecer seguros sociales: Pensiones con efectos redistributivos Subsidios familiares Seguros de desempleo
Intervención dinámica	Coordinación de la actividad privada: Fomento de los mercados Iniciativas relativas a todo un sector			Redistribución: Redistribución de activos

Fuente: Banco Mundial, 1997: 30

En apartados posteriores haremos una crítica a este planteamiento desde nuestra visión.

El neoliberalismo en América Latina.

Los planteamientos de esta visión llegaron a América Latina, por un lado, a través de los planes de ajuste estructural (PAEs) del FMI y del BM. Hemos de aclarar que las políticas propugnadas por estas instituciones no son *strictu sensu* neoliberales, pues conllevan un grado importante de intervención pública. Es por ello que en esta investigación hacemos referencia a *políticas de inspiración neoliberal*. Por otro lado, un alto porcentaje de los dirigentes políticos latinoamericanos de las últimas tres décadas se formaron en universidades norteamericanas (Chicago, Harvard o Berkeley), en las que predominaban los planteamientos neoliberales. Si bien se ha hablado y escrito mucho sobre los llamados *Chicago Boys*⁵⁸, esto no es sino la punta más conocida del iceberg de las elites latinoamericanas formadas (¿adoctrinadas?) en Estados Unidos.

Algunos autores han adjetivado el término neoliberalismo. Así, Winckler se refiere a “neoliberalismo *caboclo*”⁵⁹ (1993) y Joseph Ramos habla de “neoliberalismo criollo” (1989: 18), mientras Celso Furtado dice que: “nuestro neoliberalismo no es resultado de la reflexión, del debate, de movimiento, de la opinión, sino de la incapacidad crónica de pensar con autonomía” (Furtado, 1996: 7).

Joseph Ramos (1989: 21) señala como políticas de la estrategia neoliberal en América Latina las siguientes:

1. Liberar los precios, de modo que reflejen los costos de oportunidad y no finalidades distributivas.
2. Reducir la protección arancelaria y establecer un tipo de cambio realista para aprovechar las economías de escala y las ventajas comparativas.
3. Promover el mercado de capitales interno, liberando los intereses y eliminando controles sobre la asignación de créditos.
4. Facilitar la libre entrada y salida de capital, para aprovechar el ahorro externo y favorecer la convergencia de las tasas de interés internas y externas.
5. Impedir interferencias en el libre juego de la oferta y la demanda, disminuyendo la acción de grupos intermedios, especialmente los no sujetos a competencia externa

⁵⁸ Se denominó así a los colaboradores de Milton Friedman, que diseñaron algunas de las políticas económicas implementadas en Chile tras el golpe militar de septiembre de 1973.

⁵⁹ La palabra *caboclo* en portugués tiene dos acepciones. La primera se refiere a un mestizo de blanco e indio. Una segunda acepción del término se refiere a aquello que proviene de la tierra, del campo.

- (sindicatos, colegios profesionales, etc.), que pudiesen intentar modificar en su favor el funcionamiento del mercado.
6. Reducir la participación del sector público en el PIB, principalmente a través de la privatización de empresas estatales y de la reducción del número de funcionarios públicos.
 7. Lograr y mantener la estabilidad de los precios internos, mediante la eliminación de los déficit fiscales -a través de una disciplina fiscal estricta- y el ejercicio de un rígido control sobre los salarios y las variables monetarias.

Así, “aunque no se arribe necesariamente a caricaturas decimonónicas” (Valenzuela, 1991: 25), se plantea una reducción drástica de la intervención estatal y, en una perspectiva cuantitativa, se recomienda reducir el gasto público, equilibrar las finanzas públicas y reducir el peso de las empresas públicas productivas.

Como vemos, existe un alto grado de coincidencia respecto a los planteamientos del Consenso de Washington.

d) El neoestructuralismo y el Estado latinoamericano.

“América Latina, tanto tiempo dominada por un particular modo de modernización, está entrando en la lógica de las sociedades económicas modernas: ya no es el Estado modernizador o represivo el personaje central de cada país, sino que es el mundo de la empresa, es decir, de los agentes sociales, que responden a una lógica económica” (Touraine, 1992: 60).

Además de la anterior cita de Alain Touraine, que nos servirá de guía en este apartado, citamos a José Manuel Salazar para iniciar este apartado:

“... tanto el éxito de las políticas keynesianas para combatir el desempleo y el estancamiento de los años treinta y cuarenta, como el éxito del Plan Marshall en la reconstrucción de Europa después de la guerra, fomentaron la fe en los esfuerzos cooperativos y planeados guiados por el Estado, para inducir transformaciones económicas y sociales” (Salazar, 1991: 453).

Efectivamente, las primeras décadas del siglo XX fueron propicias para las visiones que propugnaban un papel relevante del Estado en el funcionamiento de la sociedad en general y de la economía en particular. De manera un tanto exagerada se habla en esos años de la

racionalidad del Estado en base a las ideas de la Ilustración. En sus primeros escritos, ya a mediados del siglo, la CEPAL expresa una imagen idealizada del Estado desarrollista, pintándolo como una fuerza social liberadora, igualadora, y modernizadora (Kay, 1989: 32-33).

En los años cincuenta, la CEPAL enfocó el tema del Estado como un agente de política económica, encargado de corregir las distorsiones propias del funcionamiento del sistema económico de los países periféricos. Gurrieri plantea que,

“si bien el keynesianismo procura sobre todo compensar la actividad privada mediante una actividad reguladora orientada básicamente a estabilizar la economía a corto plazo, el cepalismo (*sic*) propone que el Estado tome la iniciativa por sí mismo -debido a la ausencia de importantes agentes privados- mediante una acción transformadora orientada a reestructurar y desarrollar la economía a largo plazo” (1987: 205).

El punto de partida de la concepción estructuralista cepalina es opuesto al de la escuela neoclásica. Mientras ésta plantea dejar actuar lo más libremente posible a las fuerzas del mercado, los estructuralistas impulsan una decidida acción por parte del Estado para orientar y coordinar las actuaciones de los diversos agentes económicos. A este respecto, la participación del Estado en la economía se fundamenta en que las asimetrías estructurales existentes en los países en desarrollo hacen imposible que la estructura productiva existente responda adecuadamente a las señales de los precios (Villarreal, 1986: 175). Frente a la visión de Hayek, en el estructuralismo se propugna que “el desarrollo no se logrará mediante la acción espontánea de las fuerzas del mercado, sino por la acción deliberada de toda la sociedad conducida por el Estado” (Gurrieri, 1987: 202).

El estructuralismo señalaba las siguientes acciones de la intervención estatal (Salazar, 1991: 459):

- a) Elaboración y ejecución de un programa de inversiones combinado de inversiones públicas y privadas.
- b) Acciones tendentes a elevar el ahorro nacional.
- c) Política comercial y de protección del mercado interno que indujera la industrialización con base en la sustitución de importaciones.
- d) Acciones para disminuir la vulnerabilidad externa.

- e) Intermediación financiera y la orientación del crédito a los sectores productivos y a la inversión real.
- f) Política activa en el campo tecnológico.

El ideal en esta etapa del pensamiento estructuralista consistía, pues, en “encontrar un equilibrio entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado, que aprovechara los aspectos positivos de cada uno, facilitara su complementación y evitara las consecuencias negativas que produce el predominio excesivo de alguno de ellos sobre el resto” (Gurrieri, 1987: 202). Esta intervención debía estimular la actividad privada siempre que fuera posible y sustituirla cuando fuera inevitable. Apunta sin embargo Octavio Rodríguez (1980: 280) que de las teorías de la CEPAL no deriva una posición estatizante. Asimismo, apunta Graciarena:

“El Estado desarrollista era intervencionista más que estatista y aunque se preconizaba un fuerte sector público el orden económico seguía basado en el mercado, pero ahora en un mercado regulado por la planificación para elevar la racionalidad económica y la justicia social del conjunto del sistema” (Graciarena, 1984: 57)⁶⁰.

Como hemos apuntado en el apartado I.1., principalmente desde posiciones neoliberales (aunque no sólo), se cuestiona el Estado desarrollista por su fracaso, tanto por no saber evitar los fuertes desequilibrios macroeconómicos como por su incapacidad de cumplir con las tareas redistributivas que la agenda estructuralista le asignaba. La CEPAL atravesará entonces unos años de escasa producción de ideas y de menor influencia de la ejercida en décadas anteriores, debido, por una parte a la aceptación por parte de los gobiernos, fuera por convencimiento o por imposición, de los PAEs; y por otra, por la *victoria* ideológica del neoliberalismo en esos años.

Así, se llega en América Latina a un periodo en los años ochenta en los que predomina una visión más neoliberal del Estado, como hemos apuntado anteriormente. La CEPAL volverá a tener una mayor relevancia en la región en los años noventa. Planteará entonces una visión distinta en relación al Estado y a su papel económico, ahora denominada neoestructuralismo. Así, según observa Marinho, la eliminación de distorsiones y el establecimiento de precios correctos -planteado desde la visión neoliberal- no es suficiente para lograr un crecimiento con

⁶⁰ Sin embargo la expresión “Estado intervencionista” es engañosa, pues supondría que el Estado liberal anterior no intervenía en la economía, lo cual no es cierto.

equidad como plantea la CEPAL. Son necesarias igualmente una serie de intervenciones selectivas, así como políticas sectoriales y cambios institucionales en toda la red socioeconómica en que se inscribe la empresa. Para este autor, esta afirmación constituye “una divisoria de aguas” entre el Consenso de Washington y la visión neoestructuralista actual en América Latina, plasmada en la propuesta “Transformación productiva con equidad”.

La acción estatal tiene un papel importante que jugar en la TPE. En el apartado I.1. ya hicimos una primera referencia a la perspectiva que adoptaba la TPE respecto a la interacción de agentes públicos y privados. Para alcanzar la transformación productiva se requiere una buena gestión macroeconómica, que ha de estar combinada con orientaciones estratégicas de mediano y largo plazo, en cuya definición es relevante el papel del Estado ⁶¹.

Joseph Ramos considera que

“El crecimiento con equidad exige no sólo una economía de mercado, sino también una vigorosa acción pública para aprovechar al máximo las posibilidades de complementación de los dos tipos de objetivos” (Ramos, 1994: 6).

El mercado debe ser, en opinión de Ramos y Sunkel,

“complementado por una acción estatal activa y dinámica que, aparte de sus funciones *clásicas* (bienes públicos, equilibrios macroeconómicos, equidad), incluya dentro de los límites de su capacidad administrativa: i) la promoción o simulación de mercados ausentes (mercados de capital de largo plazo, mercados de divisas a futuro), ii) el fortalecimiento de mercados incompletos (el tecnológico), iii) la superación o enmienda de las distorsiones estructurales (heterogeneidad de la estructura productiva, concentración de la propiedad, segmentación del mercado de capital y del trabajo), y iv) la eliminación o composición de las más importantes fallas del mercado derivadas de rendimientos a escala, externalidades y aprendizaje (industrial o del sector externo), entre otras” (Ramos y Sunkel, 1991: 17-18, la cursiva es nuestra).

Lahera justifica la injerencia del sector público en la economía en base a las “fallas” (*sic*) de mercado, considerando como tales -siguiendo a Stiglitz- las imperfecciones que dificultan la

⁶¹ En base a la experiencia de los países industrializados y de las “naciones semiindustrializadas con desarrollo exitoso”, indica la CEPAL que “el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos debe complementarse con una amplia gama de acciones y de instrumentos específicos que inciden en determinados sectores” (ibid., 97)

competencia, la existencia de bienes públicos, la presencia de externalidades y la insuficiente información.

“Los principales temas de dicha intervención [estatal] pueden agruparse analíticamente en cinco aspectos: i) el logro de un acuerdo en materia de gobernabilidad de la sociedad; ii) la mantención de un marco macroeconómico estable y de relativo equilibrio y previsibilidad fiscal; iii) la redefinición de la participación directa y del papel regulador del sector público en la economía; iv) la aplicación de políticas sociales y de equidad; y v) la ejecución de políticas sectoriales de fomento orientadas a crear o desarrollar ventajas comparativas dinámicas” (Lahera, 1990: 109).

Así como en el neoestructuralismo se acepta la intervención directa del Estado, ésta se ciñe fundamentalmente a corregir los fallos de mercado, algo en lo cual se centran también numerosos autores neoliberales.

“El papel del Estado en esta estrategia sería activo pero limitado, centrándolo en un conjunto acotado de funciones estratégicas. Se reconocen las limitaciones del aparato estatal pero también las del mercado, y por ello se plantea concentrar la intervención estatal en un conjunto limitado de actividades en las cuales pueda ser eficaz y eficiente” (Feinstein, 1984: 123-124).

Si en el keynesianismo la intervención estatal era fundamental para regular la demanda efectiva, particularmente a través del gasto público, en el neoestructuralismo no es así. Se apoya la intervención estatal pero con una visión diferente. Básicamente se acepta el diagnóstico neoliberal, según el cual, como ya hemos visto, esta intervención impide la óptima asignación de recursos a través del sistema de precios.

Dado que la competitividad es central en esta perspectiva, y en una pretendida perspectiva sistémica entre Estado y agentes privados, se mencionan como acciones estatales la introducción de modificaciones en el patrón sectorial de la inversión y de innovaciones en el ámbito de la gestión institucional. Posteriormente, señalan que “resulta difícil caracterizar *ex-ante* ya sea el papel que le corresponde al Estado o el que les corresponde a los agentes privados, ya que se trata de un tema que no se puede abordar en abstracto” (CEPAL, 1990: 98). Sin embargo, pareciera que en el caso de la competitividad sí puede hablarse en abstracto, pues ese factor se desarrolla con gran detalle, mientras en el caso del Estado -y en el mismo documento-, apenas se señala la importancia del fortalecimiento de sistemas políticos plurales y participativos. Es obvio que subyace la falta de una teoría del Estado clara.

Dicho esto, en el documento se apuntan tres dimensiones del Estado (ibidem, 98):

1. El Estado es una expresión permanente de la comunidad política nacional que actúa como árbitro final en los conflictos de clase y grupo, y que monopoliza el uso legítimo de la fuerza. Se apunta que los procesos de democratización han fortalecido al Estado pero que la crisis económica y la globalización lo están debilitando.
2. El Estado es también una sumatoria de instituciones y de estructuras burocráticas con sus propias fuerzas de inercia y movimiento. Apuntan que partes del aparato del Estado desarrollaban sus propias técnicas de autodefensa y expansión y de relacionaban con grupos de interés del sector privado o transnacional. CEPAL señala este hecho con sorpresa. Claro que con la perspectiva del Estado como supuesto “árbitro de la política nacional” es difícil entender este fenómeno, que es explicable desde perspectivas como la que veremos en el apartado siguiente. En este mismo apartado se señala los problemas que plantean las restricciones presupuestarias provocadas por la crisis de los años ochenta y la consiguiente crisis fiscal del Estado. Se acepta explícitamente las posturas más neoliberales, por ejemplo, en cuanto a que habría que reducir funcionarios o que no hay dinero para cubrir los gastos sociales.
3. En último lugar, plantean el Estado como “expresión de las fuerzas dominantes en la sociedad”, pero siempre en una perspectiva pluralista ⁶².

Sorprende después de estas apreciaciones, leer la siguiente frase:

“En síntesis, parece conveniente desideologizar el tema de la intervención pública en el proceso de desarrollo” (CEPAL, 1990: 99).

Nuevamente, vemos que se plantea una perspectiva pluralista en la que se busca, de manera vaga e indefinida, un consenso entre los diferentes actores sociales, dejando, se dice, que la dinámica *propia* de la interacción entre agentes públicos y privados moldee el contenido y el alcance del papel desempeñado por el Estado.

⁶² Ver apartado I2e más adelante.

Bajo la denominación de *Estado concertador*, apunta Salazar (1991: 487) que:

“La función económica central del Estado puede definirse como la de plantear una visión estratégica del proceso de desarrollo, reordenar y mantener los incentivos y los precios relativos de la economía de manera coherente con esta visión y comprometer constructivamente en esta estrategia, mediante el diálogo y la concertación, a todos los sectores sociales y políticos”.

E inmediatamente se concretan estas funciones:

“Los Estados latinoamericanos necesitan fortalecer sus *funciones básicas* (infraestructura, salud, educación) y sus *funciones clásicas* (marco legal, policía y seguridad ciudadana; política de relaciones exteriores, equilibrios macroeconómicos y equidad; cuidar estrangulamientos clave en divisas, ahorro e inversión) más que sus *funciones empresariales o productivas* (administración de empresas, producción directa de bienes y servicios)” (cursiva del autor). Estas últimas funciones son también denominadas “*auxiliares*” (ibidem).

Señala Marinho,

“Avanzar por la senda de la transformación productiva con equidad requiere llevar a cabo una reestructuración sustancial del Estado. Ello implica, por un lado, que éste deje de realizar muchas funciones en que la acción estatal no se considera esencial, principalmente en la esfera productiva, y por otro lado, que asuma en forma más vigorosa ciertas funciones claves, como son el manejo macroeconómico, la inversión social y distributiva, el apoyo a la inserción internacional y a la incorporación del progreso técnico al proceso productivo, y la defensa del medio ambiente” (1992: 128).

Sin embargo, tampoco se especifica claramente por qué esto ha de ser así. Se hace referencia a una supuesta “sobrecarga de demandas” y a “una situación financiera debilitada y vulnerable que los hace entrar en crisis fiscales recurrentes”. En última instancia, el plantear esa retirada de sus *funciones empresariales* no obedece sino a una serie de principios supuestamente asumidos como pragmáticos, siendo en realidad bastante dogmáticos, como hemos apuntado en apartados anteriores. No se plantea una justificación argumentada del porqué de esa retirada del Estado.

Es significativo observar cómo -a pesar de sus reiteradas negativas- desde el neoestructuralismo se admite la división neoclásica Estado-mercado. Salazar (1991: 492), por

ejemplo, señala que las intervenciones son “distorsiones exógenas o impuestas por el gobierno”. La pretendida complementariedad entre sector público y sector privado queda claramente descompensada hacia el lado de éste segundo, que es considerado como elemento central en la economía de una sociedad ⁶³. Octavio Rodríguez, por su parte, señala que en la visión cepalina,

“el estado no constituye un objeto específico de estudio, sino que se lo enfoca como un agente de política económica, encargado de corregir con su acción consciente las distorsiones propias de la evolución y funcionamiento del sistema económico periférico. Así pues, si no ajeno a dicho sistema, el estado se concibe como externo al mismo, y como capaz de actuar deliberadamente sobre él” (1980: 181).

Sin embargo, otro autor relevante como es Eugenio Lahera, señala que “el sector público de la región es una de las variables endógenas” (1990: 99), con lo que se distanciaría de las posturas neoliberales, aunque probablemente lo que muestra es la indefinición en que se encuentra todavía el neoestructuralismo.

No pretendemos defender -ni negar- aquí la bondad de la intervención estatal en estas esferas, pero creemos que este dogmatismo esconde una concepción de fondo distinta de la manifestada en los escritos de la CEPAL. En cualquier caso, en el apartado siguiente entramos en la cuestión de fondo, en torno a las funciones que cumple, o ha de cumplir, el Estado en un sistema capitalista y, en particular, en una región como la latinoamericana. Así, a descubrir los elementos que subyacen en esa concepción van orientados los dos próximos apartados.

Diremos para terminar este apartado que, si bien estos autores no consideran al neoestructuralismo como un sucedáneo del neoliberalismo, el enfoque que tienen respecto al Estado nos impide analizar, por las razones apuntadas, nuestro objeto de estudio con garantías, por lo que pasamos a continuación a presentar otra visión que, creemos, nos será más útil.

⁶³ Aunque pueda parecer una cuestión semántica, de la complementariedad sector público-sector privado, pasamos a una concepción en la que el Estado es un complemento del sector privado, lo cual es significativamente diferente.

e) Una visión neomarxista del Estado.

En su momento justificamos el porqué de la inclusión de las visiones neoliberal y neoestructuralista. Igualmente apuntamos que ninguna de estas dos visiones constituye el marco conceptual de esta investigación. Es en este momento cuando introducimos una tercera visión, que denominamos neomarxista, que es la base de nuestro marco de análisis. Destacar que, si las dos visiones anteriores tienen una perspectiva capitalista y se apoyan en el sistema imperante, esta *nueva* visión se posiciona desde la crítica al sistema capitalista a partir de una óptica marxista, si bien no ortodoxa ⁶⁴. Introducimos esta visión en este momento de la investigación porque una de las variables fundamentales de estudio que tienen en común esta visión con el neoliberalismo y el neoestructuralismo es precisamente el Estado. Los autores cuyos estudios presentamos aquí no han sistematizado una estrategia de desarrollo, sino que se ocupan principalmente del Estado capitalista, si bien, de acuerdo con el esquema presentado en I.1., detrás siempre existe una estrategia de desarrollo, explícita o implícita.

De igual modo que hemos mostrado cómo tanto el neoliberalismo como el neoestructuralismo plantean respuestas a la crisis, estas perspectivas, aunque desde una visión radicalmente distinta, también son reacciones frente a la crisis del capitalismo. Aunque la existencia -obvia- de una crisis es planteada por todas estas visiones, la naturaleza de la misma varía. Cabe destacar que el grado de elaboración en relación a la naturaleza de la crisis es mayor en las corrientes (neo)marxistas⁶⁵.

Al afrontar este apartado nos encontramos con el no resuelto debate de si existe o no en la obra de Marx una teoría del Estado. Las posturas, en el seno de los pensadores marxistas, son diversas e incluso encontradas.

“Salvo raras excepciones -como la de Gramsci- la teoría del Estado y del poder político ha sido escasamente cultivada por el pensamiento marxista” (Poulantzas, 1981: 395).

La causa estaría en que Marx se concentró “en el nivel económico del modo de producción capitalista y no trató de manera específica los demás niveles, como el del Estado”.

⁶⁴ El marxismo es tomado en esta visión principalmente con el objeto de extraer instrumentos conceptuales útiles para el análisis de las sociedades contemporáneas.

⁶⁵ Ver apartado I2e.

“La falta de un estudio del Estado se debe a que la concepción dominante en ambas Internacionales era una desviación, el *economismo*, que (...) considera que los demás niveles de la realidad social, incluido el Estado, son simplemente epifenómenos reductibles a la “base” económica. En consecuencia, el estudio específico del Estado resulta superfluo” (Poulantzas, 1981: 396).

Ramesh Mishra, por su parte, señala que las instituciones políticas y sociales eran consideradas por la economía marxista como un fenómeno secundario, “reflejo del orden económico”:

“... el legado teórico del Marxismo era escaso en aportaciones que facilitaran el entendimiento del estado y sus relaciones con la economía capitalista. Hubo que esperar hasta la década de los 60 para que empezara a desarrollarse un análisis Marxista sistemático del estado” (Mishra, 1992: 113).

Desde una óptica diferente, García Cotarelo (1977: 6 y ss.) apunta que en la obra de Marx sí hay una teoría del Estado, que tendría dos vertientes. Por un lado se refiere al Estado clasista, en la medida en que está al servicio de las clases dominantes. Por otro, estaría el Estado parásito, dado que la burocracia estatal tiene unos intereses propios que se oponen a los de la población en conjunto.

Por nuestra parte, respecto al **marco conceptual** que adoptamos, decir que en la amplia revisión bibliográfica realizada para esta investigación, hemos podido constatar la ausencia de teorías sólidas sobre el Estado en las últimas dos décadas, tanto en los países centrales como en los periféricos. Así, hemos optado por tomar las aportaciones al debate de diversos autores, la mayoría de los cuales han desarrollado sus ideas inspirados por las tesis marxistas, si bien configuran nuevas perspectivas. Hemos utilizado los análisis de Claus Offe, James O'Connor, Ian Gough y Ramesh Mishra, todos ellos, en términos del propio Offe, “autores de convicción marxista”⁶⁶, que se preguntan: “¿cómo surge la política estatal (...) de una estructura económica y de clases basada sobre la utilización privada de capital y trabajo asalariado, y qué *funciones* realiza esta política con respecto a dicha estructura?” (Offe, 1990: 76). Iremos

⁶⁶ Gregorio Rodríguez Cabrero señala que esta corriente neomarxista comprende diferentes escuelas o grupos que tienen como denominador común su oposición al marxismo ortodoxo, a los modelos de socialismo real o estalinistas y a la mera exégesis de los textos clásicos del marxismo (en introducción a Gough, 1982).

viendo los diferentes elementos que comporta esta perspectiva respecto al Estado, que, en ningún caso constituye una Teoría del Estado.

En los estudios sobre el Estado en la segunda mitad del siglo XX, hay diferentes enfoques, entre los que destacamos los siguientes:

1. *Perspectivas neutralistas o pluralistas*, propias de la ciencia política norteamericana, y según las cuales el Estado representa a un conjunto de instituciones neutrales en relación con los grupos que actúan en la sociedad. El Estado sería representativo y gestor, sin por ello expresar los intereses puntuales de unos grupos, colectivos o clases sociales. En la denominación habitual de la ciencia política, el Estado sería una *arena* donde confluyen, en igualdad de condiciones, los intereses de los diferentes actores sociales. En cierto modo, las visiones neoliberal y neoestructuralista podrían encuadrarse en estas perspectivas, en las que el Estado no es sino un árbitro neutral entre grupos en competencia en la sociedad ⁶⁷.

2. *Perspectivas marxistas*, de aquellos autores para quienes el Estado cumple un papel positivo para la reproducción del capital. Prácticamente todos los planteamientos marxistas parten de la afirmación básica de que el Estado en la sociedad capitalista sirve ampliamente los intereses de la clase capitalista. Marx y Engels formularon esta premisa en su forma clásica en el *Manifiesto Comunista*: “El Gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa”. Las perspectivas marxistas contemporáneas van más allá en sus análisis, intentando superar el reduccionismo que comporta esta frase, que obviamente no resume el pensamiento de Marx a pesar de haber pasado a la posteridad como tal.

Algunas de estas perspectivas o tradiciones del pensamiento marxista acerca del Estado capitalista son (Gold et alii, 1977: 25; Déniz, 1993b: 76):

a) *Teoría instrumentalista del Estado*, desde la que se analiza de modo sistemático los vínculos entre la clase dominante y el Estado, respondiendo a la pregunta “¿por qué sirve a los intereses de la clase capitalista?” con “porque está controlado por la clase capitalista”. Sus autores principales son Ralph Miliband y Paul Sweezy. La idea central del instrumentalismo

es que el Estado actúa como un agente que favorece conscientemente los intereses del capital: es en definitiva un instrumento del capital (Paramio, 1987: 41).

b) Teoría estructuralista marxista, que establece sistemáticamente la forma en que la política del Estado está determinada por las características y limitaciones del sistema capitalista.

“El análisis estructuralista del Estado rechaza categóricamente la noción de que el Estado pueda ser comprendido como simple “instrumento” en manos de la clase dominante” (Gold et alii, 1977: 31).

Su autor principal es Nicos Poulantzas, quien plantea que el Estado, por definición, responde a las necesidades objetivas del capital ⁶⁸. La posibilidad de una disfunción sólo podría venir por la vía de una crisis de acumulación (Paramio, 1987: 42). En esta perspectiva se plantea que las funciones del Estado están ampliamente determinadas por las estructuras de la sociedad, más que por las personas que ocupan posiciones de poder estatal (Gold et alii, 1977: 32). El Estado no es pues un instrumento, sino que estructuralmente es parte del mismo proceso lógico de la acumulación capitalista.

Algunos autores, en una postura intermedia entre los instrumentalistas y los estructuralistas marxistas, señalan que:

“Debe concebirse al Estado capitalista tanto como una estructura constreñida por la lógica del sistema dentro del cual funciona, así como una organización manejada entre bambalinas por la clase dominante y sus representantes. El grado en que las políticas concretas del Estado puedan explicarse por medio de procesos estructurales o instrumentales es históricamente contingente” (Gold et alii., 1977: 53)

Por otro lado, ambas perspectivas adolecen de una “incapacidad para explicar intervenciones del Estado que pueden no favorecer necesariamente el proceso de acumulación capitalista” (Déniz, 1993b: 76).

3. Perspectivas neomarxistas, que intentan superar esta incapacidad a la que se refiere Déniz, y para las que la intervención del Estado es contradictoria para la evolución del capitalismo. El

⁶⁷ En el apartado anterior hemos descrito cómo la visión cepalina se inserta en estas perspectivas.

conflicto estaría en el centro de dicha intervención⁶⁹. Los autores que hemos mencionado al inicio de este apartado (Offe, O'Connor, Gough y Mishra) se encuadran en estas perspectivas.

“Estos diversos intentos de fortalecer la cualidad dialéctica de una teoría marxista del Estado han avanzado un largo trecho en la ruta de socavar la rígida imagen arquitectónica del Estado como parte de una superestructura erigida sobre la base económica de la sociedad” (Gold et alii., 1977: 52-53).

Partimos asimismo con una idea que podemos resumir con la siguiente cita de F.H. Cardoso:

“[El Estado] es el soporte de la explotación de clases, pero a la vez es otra cosa. Es también una barrera para esa explotación de clases, es contradictorio. Hay que introducir la dialéctica en el análisis del Estado y no pensar pura y sencillamente como si fuera el comité ejecutivo de las clases dominantes” (Cardoso, 1984: 34)⁷⁰.

Claus Offe rechaza tanto el enfoque instrumentalista como el estructuralista del problema, ya que apenas examinan las determinaciones externas de la actividad estatal: los instrumentalistas explican el Estado en función del manejo externo del aparato del Estado por la clase dominante; los estructuralistas lo hacen a través de las restricciones externas que limitan el alcance de las actividades posibles del Estado. “Pero en ninguno de los dos casos, aportan una teoría de los mecanismos internos del Estado capaces de garantizar su carácter de clase” (Gold et alii., 1977: 40-41).

En esta visión, la explicación de la crisis sufrida en los años setenta parte de los fundamentos del propio sistema capitalista. Uno de sus rasgos es que la lógica esencial del capitalismo es una lógica de valorización del capital. Escribía Marx: “la producción de plusvalía, la obtención de lucro, tal es la *ley absoluta* de este sistema de producción”⁷¹. El grado de

⁶⁸ Esta concepción ha sido acusada de ser determinista.

⁶⁹ Apunta Rodríguez Cabrero que el Estado intervencionista es un Estado implicado en el proceso de acumulación, mediador en el conflicto capital-trabajo, socializador de costes importantes de capital físico y capital variable y espacio amplio, escenario cada vez más importante del conflicto social y político” (Gough, 1982: 13). En la páginas que siguen iremos desgranando algunos de estos elementos.

⁷⁰ “Así, es importante dejar sentado desde ya que (...) el Estado no es una mera creación o una excrecencia de la clase dominante, y es más que un simple aparato de opresión de una clase por otra. El Estado se genera a partir y a través de una vasta dialéctica que precede a la formación y a la lucha de clases, y las excede. Se produce independientemente de las clases, antes de la escisión de la sociedad en clases. Las premisas del poder del Estado se han constituido fuera de los determinismos técnico-económicos que condujeron a la apropiación de los medios de producción por grupos minoritarios y a la formación de las clases” (Kaplan, 1976: 58-59).

⁷¹ Karl Marx (1974), *El capital*, Fondo de Cultura Económica, México, tomo I, p. 522

valorización del capital se mide por la tasa de ganancia y de aquí otra consideración elemental: las fluctuaciones de la tasa de ganancia regulan las fluctuaciones de la acumulación y del nivel de actividad económica. Toda crisis presupone una caída de la tasa de ganancia (las causas pueden ser diferentes) y, por ende, el problema que toda crisis plantea es el de la reconstitución de la tasa de ganancia” (Valenzuela, 1991: 29). Señalan Palazuelos y Albuquerque (1990: 343) que “las manifestaciones no son la crisis, sino simplemente su expresión”, en referencia a que frecuentemente se confunden los indicadores de la crisis (estancamiento de la producción, aumento del desempleo, tensiones inflacionistas, déficit fiscal, etc.) con la crisis misma, que no es otra cosa “que la interrupción del proceso de acumulación capitalista”. Así, por ejemplo, la subida de los precios del petróleo no es sino un elemento parcial de la crisis. Según estos autores, “la crisis económica significa la *desestructuración del modelo de acumulación vigente*” (ib.: 344).

Frente a la visión optimista neoliberal de la existencia de un mercado autónomo, estos autores consideran que en su fase actual, el capitalismo ha necesitado introducir la regulación estatal para continuar su pervivencia. El capitalismo tardío, entonces, es el que organiza el mercado utilizando al Estado como un mecanismo más, de manera que, simplificando, los beneficios son adjudicados al sector privado y las pérdidas son asumidas por el Estado. Por tanto, el Estado deviene en un mecanismo de equilibrio económico y social. Pero las fluctuaciones y oscilaciones de la economía especulativa supondrán la existencia de una permanente y continua crisis. La acción del Estado en la economía es funcional a la acumulación de capital, que en la actual fase de capitalismo monopolista está basada en el capital financiero transnacional.

“En última instancia y como hecho más destacable, la actividad estatal se manifiesta como un requisito imprescindible para el funcionamiento del capitalismo” (Palazuelos y Albuquerque, 1990: 92).

Veamos la argumentación de estos autores ⁷², que parten de la crisis como puesta en evidencia de la naturaleza interna del Estado capitalista y que está centrada en las funciones que el

⁷² Quisiera destacar que si bien hacen referencia en ocasiones al Estado del Bienestar, en general se refieren al Estado capitalista. En su momento veremos qué es aplicable a la realidad latinoamericana y qué no lo es.

Estado desempeña en un sistema capitalista⁷³. Aunque existen variantes entre los autores, digamos que estas funciones son **acumulación, reproducción y legitimación**, que se manifiestan especialmente en momentos de crisis, como los vividos en estas décadas.

“La crisis económica pone de manifiesto la tensión entre la función de acumulación y de legitimación del Estado o entre la función de producción y la función de reproducción” (Ochando, 1999: 129).

Si decimos que la intervención del Estado es funcional al capitalismo no es únicamente porque favorezca la acumulación, sino que también estamos haciendo referencia a su utilización en la reproducción de la fuerza de trabajo (y de la población en general) y en la legitimación del sistema:

“En el despliegue de las funciones y actividades que antes se indicó, el Estado se coloca por encima de la sociedad neocapitalista-dependiente y de sus clases; proporciona las condiciones y las garantías de existencia, de estructuración, de reproducción, de equilibrio y continuidad de un sistema incapaz de lograrlas por el funcionamiento espontáneo o por la acción exclusiva de una fracción o clase dominante, de las unidades productoras privadas del mercado” (Kaplan, 1991a: 110).

La **función de acumulación** comprende el conjunto de actividades estatales que garantizan la rentabilidad, la inversión y el crecimiento, en definitiva aquellas que favorecen el proceso de acumulación privada de capital. Para O'Connor esta función significa que “el Estado debe intentar mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital” (1973: 26). Las tres dimensiones que podemos identificar son 1) regulación, 2) apoyo al sector privado y 3) producción directa a través de empresas estatales. A modo de indicadores, señalar que algunas de estas actividades son: subvenciones -directas e indirectas- al sector privado, transferencias, exenciones fiscales, marcos regulatorios, aranceles, etc. Si bien mostramos estas dimensiones como elementos funcionales para la acumulación, mostraremos enseguida cómo también pueden suponer de modo coyuntural disfuncionalidades. En esta investigación nos centraremos en esta función de acumulación.

⁷³ La función no es tanto la causa final como el principio que subyace a la unidad y coherencia de una entidad como es el Estado.

La **función de reproducción** se refiere a “la concesión pública directa de bienes y servicios, o a la acción estatal con el fin de modificar su naturaleza, número y distribución” (Gough, 1982: 122), permitiendo así crear las condiciones para posibilitar que la fuerza de trabajo a lo largo del tiempo pueda reproducirse. La función de reproducción u organización estatal de la reproducción social supone la intervención del Estado en los procesos de reproducción biológica, consumo económico y socialización, en suma, en el proceso de reproducción del individuo. Las dos dimensiones o modalidades de la función de reproducción son: el *salario social* (beneficios monetarios transferidos a la población) y el *consumo social* (servicios consumidos directamente como valores de uso por la población, incluyendo los gastos en sanidad, seguridad social, etc.) (Gough, 1982: 26-27). Palazuelos y Albuquerque (1990: 106) distinguen tres aspectos de la actuación estatal en cuanto a la reproducción de la fuerza de trabajo: i) regulación de las condiciones laborales y salariales de los trabajadores (jornada de trabajo, requisitos de seguridad, nivel de remuneración...); ii) actuaciones en educación y formación profesional; iii) otros aspectos sociales como vivienda, sanidad, transporte, seguro de desempleo, etc. Algunos autores subsumen esta función en la de acumulación. En nuestro análisis ocupará un lugar secundario dada su menor importancia en relación al papel económico del Estado.

La **función de legitimación** responde a una necesidad que tiene el sistema para conseguir cierto grado de estabilidad social, cohesión y armonía social, reduciendo el grado de conflicto social. Las dimensiones de la legitimación son: dimensión coercitiva, dimensión integrativa (governabilidad) y dimensión participativa (democracia formal o sustantiva, partidos políticos, descentralización, apoyo a la sociedad civil). Esta función no es productiva económicamente para el sistema capitalista, pero no por ello es menos necesaria. Se trata de una función principalmente política, por lo que apenas haremos referencia a ella.

Téngase en cuenta que, contrariamente a lo que solemos leer, en nuestro análisis, las dimensiones de estas funciones no son funciones como tal, sino acciones o medios que lleva a cabo el Estado para cumplir con aquellas ⁷⁴. Por ejemplo, apunta Evers que

⁷⁴ Seguiremos la perspectiva de Tilman Evers al respecto: “En el marco de este trabajo no podemos elaborar los fundamentos lógicos e históricos para una sistematización propia de las funciones estatales. Tendremos que guiarnos por las clasificaciones hechas por otros, formando grupos más o menos plausibles de las actividades estatales que se observan y dándoles denominaciones provisionales” (Evers, 1979: 66).

“El Estado no tiene la función de reprimir o de integrar a la clase obrera (lo que además son sólo dos caras de la misma moneda), sino de garantizar la disponibilidad de mano de obra en condiciones beneficiosas; *cómo* lo realiza, es una cuestión de los medios más adecuados y disponibles en un momento histórico dado” (Evers, 1979: 66).

“Por funciones del estado entendemos los campos de acción necesaria y concreta del estado frente al proceso económico y social de la producción y reproducción; lo demás son los medios de los que se vale y las formas organizativas e institucionales que asume para tal efecto” (ibid.: 65).

Distinguiremos entonces entre:

- Funciones esenciales, fundamentales, básicas o primarias de un Estado capitalista: acumulación, reproducción y legitimación. Remitimos a lo expuesto *supra*.
- Funciones secundarias (o medios)⁷⁵ desempeñadas por un Estado concreto, como formación histórica, que pueden ser la seguridad, la defensa del territorio, el mantenimiento de infraestructuras, la educación o la sanidad, entre otras muchas.
- En el caso de América Latina, a éstas se añadirían las funciones específicas dada la peculiaridad de Estado periférico. Señala Tilman Evers (1979) que el Estado, en el capitalismo periférico cumple las funciones *propias* del Estado capitalista y cumple además otras funciones propias de su carácter periférico: vincular el país con la economía internacional y asentar el sistema capitalista en estos países.

Así, las que en la visión neoliberal eran consideradas como funciones del Estado, se sitúan en nuestra perspectiva en un segundo nivel, mostrando un primer nivel (funciones de acumulación, reproducción y legitimación) que no es admitido desde el neoliberalismo, ya que para ellos estas tres funciones son aseguradas por la iniciativa privada. El Estado sería, en esta perspectiva, apenas un mal menor, no una parte integrante del sistema económico. Por lo expuesto en apartados anteriores, creemos que el neoestructuralismo cepalino comparte esta perspectiva, por lo que no aporta elementos relevantes para una mejor comprensión del fenómeno aquí analizado.

Si avanzamos un poco más en la argumentación, veremos que las instancias estatales dan la imagen de estar orientando sus acciones hacia la producción de valores de uso como educación, conocimiento, salud, seguridad social y, “otros ingredientes de una vida decente”,

⁷⁵ Permítaseme utilizar ambas denominaciones, con las debidas precauciones y aclaraciones, en la medida en que los autores a los que me referiré utilizan mayormente el término “funciones”, y, por mi parte, prefiero el término “medios”, porque creo se ajusta más a lo que aquí nos referimos.

presentadas como las funciones *proprias* del Estado. Pero esta imagen es falaz, ya que “el Estado no produce todos esos servicios para satisfacer las necesidades correspondientes, sino sólo en la medida requerida para mantener en movimiento el universo de bienes con sus implícitas relaciones explotadoras de producción” ⁷⁶(Mishra, 1992: 133). Así, apunta Marcos Kaplan

“Las principales funciones [secundarias] del Estado se refieren a: institucionalización, legitimidad y consenso, legalidad; coacción social; educación y propaganda; organización colectiva y política económica; relaciones internacionales. Estas funciones son distinguidas para fines analíticos y expositivos. La determinación de las funciones del Estado no pueden resultar, como se ha señalado con justeza, de categorizaciones ahistóricas ni de una sistematización empírica de funciones parciales. Deben ser deducidas lógicamente e históricamente del desarrollo de sociedades concretas” (Kaplan, 1976: 206).

Dicho de otro modo, y siguiendo a Evers, distinguimos entre funciones lógicamente deducidas o derivadas (que serían las indicadas anteriormente de acumulación, reproducción y legitimación) y funciones coyunturales (que nosotros llamamos funciones secundarias o, en terminología de Evers, medios). Así, no hemos de confundir ambas. En algunos períodos históricos, se modifican algunas de las funciones secundarias y algunos de los medios, para que el Estado pueda seguir desempeñando sus funciones primarias y poder así mantener el modelo. Esta distinción es básica en nuestro esquema explicativo pues el error habitual es confundir lo que no son sino medios coyunturales como si fueran funciones básicas del Estado. Insistimos en que éstas se mantienen a lo largo del tiempo, siempre que no haya un cambio de sistema económico. Ni siquiera un cambio político modifica, en general, esta afirmación, como veremos para el caso de Brasil con la democratización a partir de 1985.

Nos parece que Ludolfo Paramio aborda el tema de las funciones del Estado de una manera muy lúcida. Tras apuntar que “el principal rasgo común de las teorías marxistas del Estado en los últimos años sesenta y primeros setenta es su concepción funcionalista del Estado capitalista” (Paramio, 1987: 40), señala que las teorías marxistas sobre el Estado han

⁷⁶ Todo servicio social se caracteriza pues por una referencia dual a la forma mercantilizada y a la necesidad. Así, en el caso de la salud se enfrentan la capacidad de trabajar *versus* el bienestar físico; en el caso de la educación, la comerciabilidad de fuerza laboral *versus* el desarrollo de la personalidad.

evolucionado desde el “funcionalismo vulgar” al “funcionalismo sofisticado”. ¿Qué quiere decir con estas dos expresiones?⁷⁷

Denomina *funcionalismo vulgar* a la visión de algunas perspectivas marxistas del Estado que no conciben la existencia en el Estado capitalista de rasgos negativos o disfuncionales para el sistema. Es decir, el Estado, por ser funcional para la reproducción del capital, no puede tener consecuencias contradictorias para esa reproducción (Paramio 1987: 41). Se corresponde, *grosso modo*, con lo que hemos denominado perspectivas marxistas.

“Al hablar de funcionalismo vulgar lo hago en un sentido claramente peyorativo, ya que existen concepciones muy defendibles de la explicación funcional. En efecto, se puede argumentar en términos funcionales, como señalara Merton, si se admite que un hecho institucionalizado, aunque cumpla funciones positivas para la reproducción de una realidad social, puede tener también aspectos neutros o disfuncionales de cara a esa misma reproducción” (Paramio, 1987: 40).

En referencia a Poulantzas y otros autores marxistas que usan esquemas analíticos funcionalistas señala Giddens (1979: 111-112): “El Estado no es definido únicamente en términos de lo que es, o de cómo opera, sino en términos de cómo lo que hace contribuye a las “necesidades del sistema”. La interpretación de la naturaleza del estado construida sobre esta concepción explica las actividades del estado a través de su indispensabilidad o utilidad funcional para la existencia continuada del sistema capitalista”.

Cuando en nuestra perspectiva afirmamos que el Estado no es apenas un instrumento de la clase dominante pretendemos abandonar el funcionalismo vulgar para pasar al *funcionalismo sofisticado*, según el cual el Estado también puede llevar a cabo intervenciones que sean disfuncionales para el sistema capitalista, siempre y cuando, en conjunto, el Estado satisfaga una serie de condiciones para la continuidad del sistema. Cuando esto no ocurre, estamos ante una crisis. Al hacer referencia a este segundo funcionalismo Paramio habla de Offe, Habermas, Gough y O’Connor. Estos autores “lo son, en el sentido de Merton, al reconocer a la vez aspectos disfuncionales y funcionales en la existencia del Estado de Bienestar” (Paramio, 1987: 46).

⁷⁷ Soy consciente de lo horrible de ambas expresiones, pero no hago sino reflejar el pensamiento de este autor, que me parece sugerente.

Si bien es cierto que no todas las acciones del Estado son funcionales, sí podemos afirmar que el Estado existente en cualquier sistema capitalista es funcional a este sistema⁷⁸. En esta medida, y únicamente en ésta, puede calificarse mi análisis de funcionalista. No busque el lector otras derivaciones en relación con el funcionalismo, digamos, sociológico clásico.

Esta perspectiva tampoco es unánime entre los autores mencionados. Así, Ian Gough no está de acuerdo con el planteamiento funcionalista según el cual “el Estado responde a los requerimientos funcionales del capital”. Y va más allá al señalar que esto no tiene ninguna justificación, pues “el hecho de que se requiera algún tipo de función para la acumulación o la reproducción del capital (como la reproducción de la fuerza de trabajo) no nos dice nada sobre si el Estado satisface esos requerimientos o no, o la forma en que responde a ellos” (Gough, 1982: 120). Sin embargo, mientras que rechaza cualquier explicación funcionalista del Estado del Bienestar, sí cree útil delinear las funciones del Estado, “siempre que se utilicen para indicar tendencias que están en funcionamiento dentro del Estado capitalista” (ibidem). Asimismo, considera Offe peligrosa la frase “requerida funcionalmente por el desarrollo del capitalismo”. Vemos como, en acuerdo con lo que señalaba *supra*, no podemos encasillar estas perspectivas con el *clásico* funcionalismo.

En un nivel abstracto, Claus Offe (1990: 106-107) inicia su argumentación apuntando que el concepto de Estado capitalista describe una forma institucional de poder político que se guía por cuatro condiciones funcionales:

1. **Producción privada:** el poder político no puede organizar la producción material de acuerdo a sus propios criterios “políticos”; la propiedad, ya sea de fuerza laboral o de capital, es privada. Así, quienes determinan el uso concreto de los medios de producción son las decisiones privadas y no el poder político.
2. **Restricciones tributarias:** el poder político depende indirectamente -por los mecanismos del sistema impositivo- del volumen de acumulación privada. Las actividades desarrolladas por el Estado dependerán de que el proceso de acumulación les permita obtener los recursos materiales necesarios.

⁷⁸ Lo que hace que el Estado sea capitalista (luego funcional al capitalismo) no es que intervenga directamente en la producción, sino que crea las condiciones sociales para la reproducción capitalista. “State power is capitalist to the extent that it creates, maintains or restore the conditions required for capital accumulation in a given situation” (Jessop, 1990: 354).

3. **Acumulación:** por esa dependencia del proceso de acumulación, los “ocupantes” del poder estatal estarán interesados en promover las condiciones políticas más adaptadas a la acumulación privada. Así, independientemente de que miembros de la clase capitalista tengan acceso a centros de decisión estatal, existe, según Offe, un *auto-interés institucional* del Estado en la acumulación.
4. **Legitimación democrática:** en regímenes políticos democráticos, cualquier grupo o partido sólo puede lograr control sobre el poder estatal institucional a través de procesos electorales. Sin embargo, este mecanismo disfraza el hecho de que “los recursos materiales del poder estatal y el modo en que son usados, dependen primariamente de las rentas derivadas del proceso de acumulación y no de las preferencias de voto del electorado” (Offe, 1990: 107). Así, hay una determinación dual del poder político del Estado capitalista: la *forma* institucional de este Estado es determinada por las reglas del gobierno democrático y representativo, mientras el *contenido* material del poder estatal está condicionado por las continuas exigencias del proceso de acumulación.

Claus Offe cree que el mecanismo que permite articular estos cuatro elementos es la **mercantilización**, por la que todo ciudadano es partícipe de relaciones mercantiles (*commodity relationships*). En esta relación dialéctica, “la forma mercantil es el punto de equilibrio para el Estado capitalista y la acumulación, que continúa mientras todo valor aparezca en forma de mercancía. El vínculo entre las subestructuras políticas y económicas de la sociedad capitalista es la forma mercantil; la estabilidad de ambas subestructuras depende de la universalización de esta forma” (Offe, 1990: 108).

“Mientras todo propietario de una unidad de valor pueda intercambiar con éxito su valor como un bien, no hay necesidad de que el Estado intervenga en la toma privada de decisiones; no faltan los recursos materiales requeridos por el Estado; no hay problemas para mantener un proceso continuo de acumulación (que es sólo el resultado neto de intercambios equivalente entre los propietarios de capital y los propietarios de fuerza laboral); y, finalmente, no hay problema de legitimación o consenso para elites políticas que logran mantener este universo de bienes. Sólo en la medida en que las medidas económicas de valor no logran operar en la forma mercantil se hace problemática la estructura del Estado capitalista” (Offe, 1990: 108).

Ian Gough (1982: 66) hace referencia a una concepción del Estado como la criatura de un modelo de producción particular -el capitalista-, lo cual no es óbice para que existan contradicciones entre unas acciones del Estado para mantener el sistema y otras para “satisfacer las necesidades” y extender los derechos.

“Una definición breve de una contradicción es que es un estado en el cual ciertos elementos indispensables de una estructura social no pueden integrarse porque están reñidos entre sí; esto es, la estructura social se paraliza a sí misma porque los elementos necesarios para su supervivencia la hacen al mismo tiempo imposible” (Offe, 1990: 266).

En la tradición marxista el concepto de *contradicción* recoge la idea de conflicto institucional y de desequilibrio o, en otras palabras, la presencia de tendencias disfuncionales dentro de un sistema social. Estas contradicciones representan el contrapunto a la integración funcional del sistema social. De esta forma el capitalismo no se interpreta tan sólo como una estructura relativamente integrada, sino que tiene contradicciones internas a su propio funcionamiento. Además de la contradicción básica existente entre las fuerzas productivas y las relaciones de producción -en la que no entraremos- ya Marx apuntó otra entre la naturaleza social de la producción y la naturaleza privada de la apropiación (Mishra, 1992: 119). En base a los análisis de Offe, O’Connor y Gough, analizaremos aquí esta segunda contradicción, que podemos desdoblar en dos:

1. Las dos funciones principales del Estado, acumulación y legitimación, son, en sí mismas, funciones a menudo conflictivas, empujando en diferentes direcciones a la actividad estatal.
2. El Estado depende del sector privado para conseguir sus ingresos (a través de impuestos) al tiempo que reclama crecientemente infraestructuras y otros servicios al Estado, con lo que el gasto público crece más deprisa que los medios disponibles para su financiación, provocando la crisis fiscal del Estado (O’Connor).

Veamos en primer lugar la contradicción que se genera en cuanto a la función de acumulación. Parece que la dinámica del desarrollo capitalista conlleva una tendencia a paralizar la forma mercantil del valor. Desde la teoría económica marxista surgieron diversas ideas para explicar el fracaso de los mecanismos equilibradores apuntados por Say, cuya teoría decía que una economía plenamente mercantilizada era auto-estabilizadora a través del mecanismo de los

precios, dado que la demanda sigue a la oferta y es cubierta completamente por ella. **Baran y Sweezy**, argumentan que la monopolización de la economía conduce a la inflexibilidad de precios y a la existencia de un “beneficio excedente” que no puede hallar salidas inversoras. La menor flexibilidad y adaptabilidad de capital y trabajo para usos alternativos, debido al carácter crecientemente social de la producción capitalista -por la creciente división del trabajo dentro y entre las empresas capitalistas-, sería una segunda explicación. En tercer lugar, y desde una perspectiva distinta, se alega que la intervención estatal bloquea mecanismos automáticos de crisis como es la “saludable” destrucción periódica de grandes partes del valor debido al desencadenamiento de crisis económicas, generando conflictos sociales (citado en Offe, 1990: 109). En base a todo esto, puede afirmarse que la creencia liberal en la autorregulación del mercado carece de base y que, en la realidad, no es cierto que las unidades de valor expulsadas de la forma mercantil vuelvan al mercado de manera automática.

Pero vayamos por partes, poniendo un ejemplo. En su explicación del proceso de desmercantilización, el propio Offe se refiere a la reformulación que Karl Polanyi hizo de la interpretación marxista clásica del proceso salario-trabajo. Polanyi alega que si bien el salario-trabajo es tratado como si fuese una mercancía, no es de hecho una mercancía. Esto es, parcialmente, porque el trabajo no puede ser separado de su propietario. Es también un resultado del hecho de que, en contraste con todas las demás mercancías, el volumen, calidad, tiempo y lugar del salario-trabajo no se encuentran predominantemente determinados por criterios de racionalidad mercantil. Coelho de Souza (1999: 9) señala que Polanyi argumenta que “en las sociedades capitalistas, la fuerza de trabajo fue, en gran medida, artificialmente transformada en mercancía”. En sus estudios sobre los primeros sistemas de bienestar y planificación social, Polanyi indica que una sociedad basada sobre la “ficticia” forma mercantilizada de la fuerza laboral depende necesariamente de sistemas de apoyo no mercantilizados. Estos sistemas funcionan para preservar y fortalecer la fuerza laboral allí donde no es objeto de comercio en los “mercados” de trabajo. Polanyi sugiere que el “bienestar” no es un desarrollo tardío dentro de las sociedades capitalistas, algo que de alguna manera aparece por razones filantrópicas tras el momento de absoluta explotación de la fuerza laboral. Las instituciones de “bienestar” son más bien una pre-condición para la mercantilización de la fuerza laboral. “A mi entender -dice Offe-, esta relación entre “bienestar” y capitalismo es contradictoria: bajo condiciones capitalistas modernas, es preciso un marco de apoyo de instituciones no mercantilizadas para un sistema económico que utiliza

la fuerza laboral como si fuese una mercancía”. Añade asimismo que “esta contradicción se ve profundizada por el monopolio estatal de las prestaciones sociales” (Offe, 1990: 266-267).

Estaríamos ante una disfuncionalidad de la intervención estatal en relación al proceso de acumulación, si bien ésta es sólo aparente, pues se mantiene en los límites que permiten que, en su conjunto, dicha intervención sea funcional al sistema capitalista.

Ludolfo Paramio esquematiza la argumentación de modo distinto, introduciendo otros elementos:

“En primer lugar, la propia conversión de la fuerza de trabajo en mercancía, base de la acumulación capitalista, exige que una parte sustancial de la fuerza de trabajo no adopte la forma mercantil, sino que sea improductiva desde el punto de vista del capital: se trata de la fuerza de trabajo empleada en la burocracia. La necesidad de ésta se deriva de la erosión de la familia tradicional, que conduce a la creación de servicios sociales de educación, sanidad y protección de los enfermos e incapacitados, funciones que había desempeñado antes la familia extensa. Estos servicios sociales burocráticos cumplen entonces un papel legitimador, a la vez que desplazan la demanda social del terreno de la producción (salarios o poder en la fábrica) al de la distribución (extensión y profundización de los servicios sociales)” (Paramio, 1987: 48).

Offe (1990: 127) ve que el equilibrio entre la eficacia y la legitimidad del Estado capitalista (en cumplir las funciones de acumulación y reproducción) podría verse trastornado por esta contradicción.

“A fin de evitar la erosión de la forma mercantilizada (así como rupturas en el proceso acumulativo que se basa sobre el intercambio equivalente entre trabajo y capital, esto es, sobre la forma mercantilizada), los Estados capitalistas y sus gobiernos han iniciado numerosas y todavía crecientes medidas dirigidas a incrementar la capacidad de unidades de valor para entrar en relaciones de intercambio y actuar como mercancías” (Offe, 1990: 128-129).

Como ejemplo se refiere a las políticas de escolarización y formación profesional, cuya meta es incrementar las posibilidades de venta de la fuerza laboral, o a los “productos” del trabajo del personal hospitalario, que no se venden en el mercado y cuya cantidad, calidad, periodicidad y distribución geográfica no se hallan determinados directamente por criterios de mercado. Esta **racionalidad extramercantil** cristaliza también en muchas otras categorías de

trabajo en servicios. A juicio de Offe, “el crecimiento continuo de organizaciones desmercantilizadas como hospitales tiende consecuentemente a debilitar y paralizar la racionalidad mercantil” (ibid.: 268).

En términos similares, y avanzando en la argumentación, diremos que la contradicción estructural del capitalismo reside en la contradicción entre la “anarquía” de la producción capitalista y la “lógica racionalizadora” del Estado, que no produce directamente valores de cambio, sino valores de uso dirigidos a sostener la producción capitalista⁷⁹. El capitalismo transmite al Estado sus efectos desestabilizadores solicitándole actividades de carácter directivo, administrativo, distributivo y planificador. “Estamos, por tanto, ante una economía capitalista *politizada* por la imperiosa necesidad de resolver la crisis” (Picó, 1987: 21-22).

Según Offe (1990: 110-112), desde los años sesenta, el Estado capitalista, fundamentalmente en la forma conocida como Estado de Bienestar, resuelve el problema más arriba apuntado a través de la “remercantización administrativa”, es decir, creando políticamente condiciones bajo las cuales los sujetos legales y económicos puedan funcionar como mercancías:

- se potencia la posibilidad de vender la fuerza laboral a través de programas de educación, formación, movilidad regional, etc.
- se potencia la posibilidad de vender capital y bienes manufacturados mediante la integración transnacional de capital y mercados productores, política de investigación y desarrollo, políticas de desarrollo regional, etc.
- se impide que sectores de la economía incapaces de sobrevivir dentro de la forma mercantil por su propia fuerza caigan víctimas de las presiones de mercado, al tiempo que se insta a estos sectores a que se modernicen, esto es, a que se transformen en bienes *mercadeables* (*marketable*).

En resumen, dada “la contradicción existente entre la acumulación privada del capital y la progresiva socialización de la producción a través del Estado” (Colom, 1992: 237), éste no

⁷⁹ Así como el criterio de la racionalidad capitalista no presenta ambigüedades para los capitalistas individuales - maximización de la ganancia por medio de la producción y venta de mercancías- “para el Estado capitalista no puede regir un criterio igualmente exento de ambigüedades. Puesto que el Estado no produce para el mercado, sus actividades no pueden estar gobernadas por la lógica de la producción de mercancías. De allí que la producción del Estado deba definirse en términos de producción para el uso más que de producción para el intercambio” (Gold et alii., 1977: 44-45).

puede limitarse a garantizar las condiciones generales de la producción, sino que debe intervenir a fin de crear las condiciones que aseguren la continua valorización del capital. Se trata de recapitalizar economías en las que una parte cada vez mayor escapaba de las reglas del capital, reincorporando estas actividades a la esfera de la acumulación privada (Gill, 1996: 685). Evers lo expresará con claridad así:

“La necesidad de un estado surge porque algunas condiciones indispensables para la continuidad de la reproducción capitalista no pueden ser suministradas en forma de mercancías por los productores particulares. La producción de estas condiciones es, así, una tarea directamente social, “común”, de la que debe hacerse cargo una instancia absuelta de las limitaciones apremiantes del mercado. Este “asunto común” representa la función básica del estado, su razón de ser” (Evers, 1979: 62).

Pero, aunque las políticas estatales logren restaurar y mantener relaciones mercantilizadas, permanece la contradicción que se da porque la restauración de estas relaciones por medio del Estado y sus agencias administrativas se produce bajo acuerdos sociales que son externos a las relaciones mercantilizadas. Así, las preguntas que se hacen Offe y otros autores, son: ¿cómo pueden las autoridades estatales servir al mercado con medios que, de hecho, suspenden las relaciones de mercado? ¿cómo pueden crearse mercancías de un modo “desmercantilizado”? ¿qué costes tienen estas medidas para el sistema?

Ocurre que estos intentos de universalizar la forma mercantil y los procesos de intercambio por medios políticos y administrativos también generan contradicciones estructurales específicas de las sociedades estatales capitalistas, entre las que destaca, en el nivel económico, la generada porque las políticas estatales que tratan de mantener y ampliar las relaciones de intercambio privan del valor en diversos grados a los propietarios de capital, bien en la forma de capital “dilapidado fiscalmente” o en forma de fuerza laboral o en forma de su libertad para utilizar ambas cosas del modo considerado más rentable. En la medida de su “eficacia”, las políticas de “desmercantilización administrativa” están condenadas a gravar a los propietarios de capital. Esto, a su vez, amenaza la eficacia, e incluso la supervivencia, de las políticas estatales (Offe, 1990: 113). La producción de valores “desmercantilizados” se hace demasiado costosa en términos fiscales, agudizando la crisis fiscal del Estado. Estos gastos no son auto-financiados, sino que reducen la base de futuras rentas estatales.

Louis Gill, con una explícita base teórica marxista, desarrolla en su libro “Fundamentos y límites del capitalismo” (1996) toda una explicación sobre la utilidad de los **gastos públicos** para la continuidad del sistema capitalista. Diferencia así entre gastos productivos (una fracción del capital social global es gestionada por el Estado, coexistiendo con el capital privado, ambos con el objetivo de obtener una ganancia) y gastos improductivos (proviene de impuestos y escapan a la rentabilidad privada pues se destinan al consumo público, con lo que no se autofinancian), no desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades sociales, sino teniendo en cuenta que estamos en una sociedad capitalista, cuya base es la ganancia privada de capital.

“Pública como privada, la actividad económica debe ser evaluada en relación a lo que determina el funcionamiento general de la economía capitalista, es decir, la empresa privada y su motor: la ganancia (...) El término ‘productivo’ en una economía capitalista es sinónimo de ‘productivo de ganancia’, o de ‘productivo para el capital’. No es sinónimo de ‘productivo de bienes en general’. La producción de ‘bienes en general’ en la sociedad en la que vivimos no tiene otra razón de ser que ‘producir ganancia’” (Gill, 1996: 637-638).

Tras hacer una crítica de la perspectiva keynesiana, según la cual con el fin de lograr la reactivación de la demanda global toda inversión es buena, llega a la conclusión de que una gran parte de los gastos públicos no consiguen aumentar la cantidad global de ganancia que revierte al capital privado, no pudiendo superarse así la crisis de acumulación.

En esta línea señalan Gough y Mishra:

“De ahí que cualquier aumento del gasto estatal necesariamente reduzca la cantidad de plusvalía disponible para reinversión y este hecho desacelere la velocidad de acumulación del capital y del crecimiento económico” (Gough, 1982: 200).

“En resumen, el proceso de intervención estatal, incluyendo el crecimiento del presupuesto del sector público, es altamente contradictorio y en el largo plazo debilita la capacidad del sistema para producir excedente económico” (Mishra, 1992: 121).

Y el propio Gill añade:

“Lejos de contribuir a resolver las dificultades de acumulación del capital privado, el capital público es más bien un intruso que le expropia una parte del control que él querría ejercer solo sobre la totalidad del capital. El capital público es para el capital privado un competidor directo, visto por otra parte como un competidor desleal en la medida en que se beneficia del apoyo del Estado que garantiza su existencia” (Gill, 1996: 641-642).

Así, la intervención del Estado es tolerada en la medida en que contribuye a promover los intereses de la empresa privada (ibid.: 633), actuando como un instrumento de relanzamiento de las economías en crisis, de preservación y consolidación del capitalismo frente al riesgo de su hundimiento. Siempre que la actividad estatal sea productiva, en el sentido indicado, estimulará la ganancia y favorecerá la acumulación de capital, mientras que, en caso contrario, constituirá un lastre para el capitalismo, pues habrá de ser financiada por impuestos, deducidos en parte de las ganancias del capital privado, por lo que éste procurará deshacerse lo antes posible de dicha actividad estatal.

Ramesh Mishra, haciendo referencia a las necesidades funcionales del capitalismo, se opone a esta idea señalando que “la idea simplista de que el crecimiento del empleo y del gasto público se realiza a costa del sector privado es insostenible” (Mishra, 1992: 130). James O’Connor también presenta un planteamiento diferente al de Gill. Frente a los que sostienen que el crecimiento del sector estatal se hace a costa del sector privado (que serían tanto autores en la línea de Gill como los propios neoliberales), O’Connor defiende que el crecimiento del sector estatal es indispensable para la expansión de la industria privada, especialmente para el sector monopolístico.

“... los apoyos directos del sector público al sector privado de forma de subvenciones, transferencias, exenciones fiscales, etc, reducen los costes del capital y sirven a los mismos objetivos de la acumulación” (Palazuelos y Albuquerque, 1990: 106).

Asimismo, y entrando brevemente en la mencionada segunda contradicción, O’Connor apunta una segunda tesis: la acumulación de capital social y de los gastos sociales es un proceso contradictorio que genera tendencias hacia crisis económicas, sociales y políticas ya que como el sector privado continúa apropiándose del excedente social se genera un vacío estructural

entre los gastos y los ingresos del Estado: los gastos estatales tienden a incrementarse más rápidamente que los medios para financiarlos; esta crisis fiscal se agrava como consecuencia de la apropiación privada del poder estatal para fines particulares y de la gran cantidad de pérdidas, duplicaciones y superposiciones que se producen en los proyectos y en los servicios sociales (Cachón, 1994: 218). El EB reduce la posibilidad de obtener ganancias privadas en educación y sanidad, pero garantiza la estabilidad social y favorece la integración de los trabajadores.

“Los déficits fiscales, por su parte, iban apareciendo en casi todos los países desarrollados, como consecuencia del mayor ritmo del gasto público frente a la menor capacidad de los ingresos fiscales. Con ello se mostraba el carácter contradictorio de la intervención estatal como elemento del modelo de acumulación, ya que si de un lado facilitaba el funcionamiento del modelo a través de sus actividades de regulación y como agente empresarial adicional, de otro contribuía al creciente endeudamiento interno y externo, incrementando los desajustes comerciales y financieros, así como las presiones inflacionistas” (Palazuelos y Albuquerque, 1990: 346-347).

Para terminar este apartado, creo interesante detenernos por un momento en el concepto de **autonomía relativa del Estado**, aspecto tratado profusamente en esta visión, y que nos será útil para entender mejor el papel desempeñado por el Estado en un sistema capitalista como el aquí estudiado. A diferencia de lo planteado por las corrientes marxistas, estos autores plantean que es un error frecuente pensar que la política -de la cual el Estado es su principal elemento- se reduce a un epifenómeno, un corcho flotando en la corriente de la actividad económica de un país.

“Bajo ninguna circunstancia puede reducirse totalmente la actividad estatal a una causalidad estructural o a una causalidad instrumental. El Estado es siempre *relativamente* autónomo” (cursiva del autor) (Gold et alii., 1977: 53).

Esta autonomía relativa se refiere a una autonomía respecto del manejo por parte de miembros o intereses específicos de la clase capitalista, sin por ello implicar que el Estado sea autónomo de los requerimientos estructurales de la economía (Gold et alii., 1977: 34)⁸⁰. Efectivamente,

⁸⁰ “La palabra “relativa” es determinante: no implica que el Estado capitalista pueda jamás emanciparse de las limitaciones de una formación social capitalista. Pero sí implica que a medida que el Estado pasa a comprometerse más y más en la esfera productiva misma, a medida que mayores ámbitos de la actividad social se tornan desmercanciados (*decommodified*) (en el sentido de que la producción pasa a organizarse más alrededores

los autores con los que venimos trabajando comparten el supuesto común de que el Estado puede ser relativamente autónomo, pero “no puede emanciparse completamente de las restricciones impuestas por la lógica de acumulación capitalista y, en última instancia, actúa en beneficio de la acumulación privada de capital” (Ochando, 1999: 127). El capital sólo determinaría limitando, en el sentido de mantener las condiciones para la reproducción capitalista, mientras que la determinación directa, en tanto control, sería la propia del bloque de poder que hubiera en el Estado (Elche, 1999: 18). Es claro que, en la línea de la argumentación presentada en este apartado, “esta autonomía puede reproducir y ampliar las contradicciones del proceso de acumulación” (Kaplan, 1991a: 113).

Una vez presentadas las bases de nuestro marco conceptual, avancemos un poco más en nuestra argumentación, con referencias además al caso concreto de América Latina.

f) Hacia una reinterpretación del papel económico del Estado latinoamericano.

“La originalidad de América Latina es haber construido un Estado en gran medida *sui generis*, adornándolo al tiempo con los oropeles del Estado occidental” (Couffignal, 1993: 65).

Coincidimos con Luciano Martins cuando afirma que, al analizar la problemática del Estado capitalista, es necesario tener en cuenta la existencia de patrones de desarrollo diferenciados (Martins, 1985: 18). Así, buscaremos los elementos propios al desarrollo de Brasil como país capitalista periférico, con características comunes a otros países en situación semejante, pero con peculiaridades históricas, sociales, económicas y políticas que no podemos obviar. En referencia a los autores mencionados en I.2.e., señala Martins: “incluso si el análisis de estos autores se restringe al contexto del “capitalismo avanzado”, la validez del cuadro de referencias que encierra también puede ser discutida a la luz de los problemas existentes en el capitalismo subdesarrollado” (ibidem: 37) ⁸¹. En la misma línea, señala Alain Touraine que un mismo modo de producción puede engendrar distintos modos de desarrollo.

de valores de uso determinados políticamente que de valores de cambio), el Estado puede desarrollar un grado mucho más amplio de autonomía...” (Gold et alii., 1977: 55-56).

⁸¹ Apunta Palazuelos (1990: 96) que “si bien es cierto que los análisis de O’Connor y Gough se realizan en el contexto del Estado social posbélico, en los aspectos que aquí nos interesan, son aplicables y generalizables a

“... la diversificación de los modos de desarrollo, a partir de un mismo modo de producción, dio origen a diferentes “situaciones capitalistas” y, en consecuencia, a patrones históricamente distintos de formación del sistema productivo, de modelos de acumulación, de estructuras de clases dominantes y de organización de poder. Si tales fenómenos son ampliamente admitidos, no siempre, sin embargo, ellos son relacionados con las formas también distintas de constitución y organización del Estado, del papel económico de éste y de sus articulaciones con la estructura de clases y con la sociedad” (ibidem: 23).

Una vez mostrado que el Estado en un sistema capitalista tiene la función principal de garantizar la acumulación de capital, y teniendo en cuenta las contradicciones que ello genera, lo que creo interesante es ver las **dinámicas y tendencias** que la intervención estatal adquiere para llevar a cabo esa función en un contexto particular, en nuestro caso el latinoamericano, y más concretamente el brasileño. Si bien también nos referiremos a las funciones de reproducción y legitimación, quedarán éstas en un segundo plano: la de reproducción en la medida en que en muchas ocasiones queda subsumida en la de acumulación; y la de legitimación, como ya indicamos, por ser una función más política que económica.

Aunque larga, la siguiente cita nos será útil para mostrar lo que pretendemos hacer en este apartado:

“Hay un consenso negativo en el sentido de que más allá de la funcionalidad básica del estado para la reproducción capitalista que fundamenta su existencia ya no se puede avanzar exclusivamente por la vía de la lógica deductiva, y que para la explicación de las diferentes funciones concretas del estado hay que pasar al análisis histórico-genético. Pero ¿cómo se vincula entonces este análisis histórico con la deducción lógica anterior? Ambas partes a veces son tratadas como rígidamente separadas, y otras veces como casi idénticas. Un grupo de autores hace la diferencia entre la garantía de condiciones generales *externas* de la producción capitalista (derecho, represión, seguridad) que emanan directamente de ese modo de producción y resultan indispensables para su mantenimiento, y por otra parte aquellas funciones que surgen del desarrollo de las fuerzas productivas y de las contradicciones del proceso de acumulación; con eso llegan a la conclusión de que hay funciones de estado *constitutivas* susceptibles de una fundamentación lógica (con su desarrollo histórico correspondiente) y funciones *accesorias* que sólo responden a causas históricas” (Evers, 1979: 64).

otras fases precedentes del Estado capitalista” y, añadimos nosotros, con los debidos cuidados, “a otras

Iremos desarrollando esta idea en páginas sucesivas, si bien nuestra perspectiva presenta algunas variantes respecto a la presentada por Evers.

En la línea que apuntaba Martins (1985), pretendemos elaborar una reflexión sobre la cuestión del Estado capitalista en América Latina en un **enfoque “interpretativo”**, pues no llega a ser propiamente teórico. Martins señalaba que, a pesar de que se retomara en los años 70 el interés por el tema del Estado, no se ha conseguido crear un teoría alternativa a las teorías clásicas sobre el Estado en las sociedades capitalistas contemporáneas y, sobre todo, en las sociedades de industrialización reciente. Se produjeron rupturas parciales con los esquemas tradicionales para abordar la cuestión, pero no llegó a haber un cambio en el paradigma de interpretación. Cree que, a la complejidad de los problemas teóricos planteados en el tema objeto de estudio, se sumaba “el efecto inhibitorio ejercido sobre cualquier reflexión crítica más creativa por el peso de las interpretaciones ideológicas codificadas en doctrina” (Martins, 1985: 16). Este efecto inhibitorio tendría relación con la “función estructurante” del pensamiento doctrinario en sociedades sometidas a rápidos (y erráticos) procesos de transformación social. En tales situaciones, el pensamiento doctrinario adquiere una “función estabilizadora” (y de reafirmación simbólica de identidades políticas) de cara a procesos de cambio social que conllevan la sensación de una constante pérdida de referencias (ibid.). Los diferentes actores (políticos, académicos, administradores, sindicalistas...) se habrían agarrado a una doctrina para no perder referencias en un contexto de caos. De ahí la dificultad para que un nuevo paradigma, de existir, se abriera camino.

La idea-fuerza de nuestra argumentación es, intentando huir de los marcos estrechos, y a nuestro juicio insuficientes, fijados por el neoliberalismo y el neoestructuralismo, y en base a autores que elaboraron concepciones del Estado de inspiración marxista, señalar algunos elementos que permitan alcanzar, con toda modestia, una reinterpretación del Estado que procure mejores respuestas a las cuestiones aquí planteadas.

En los apartados anteriores veíamos cómo, tanto el neoliberalismo como el neoestructuralismo, utilizan el término “mercado” como ente abstracto, aceptando la definición neoclásica. Se habla de “funcionamiento de los mercados”, aceptando, implícitamente cuanto menos, la idea de que es posible la competencia perfecta, que sufriría

realidades históricas”.

una serie de imperfecciones solventables (fallos de mercado) con intervenciones *puntuales* del sector público. Se acepta pues el “mecanismo de mercado” como natural, siendo la intervención del sector público un mal menor para solventar, insisto, con intervenciones puntuales, los fallos de mercado. En el caso del neoestructuralismo, mientras las críticas podríamos encuadrarlas en lo que hemos denominado neoliberalismo instrumental -se critica al Estado por sus resultados negativos-, en el fondo subyace un neoliberalismo fundamental que plantea el Estado como mal menor.

La siguiente cita expresa el espíritu con el que abordamos este apartado:

“Por poco que nos interroguemos un instante sobre ello, nos damos cuenta de que el término de Estado consigue la paradoja de evocar a la vez una noción vacía de sentido, una imagen multiforme y una fuerza todo poderosa” (Burdeau, 1970: 9).

En las páginas anteriores se han dado muestras de la pertinencia de esta afirmación. Ciertamente, en el caso de América Latina esta afirmación se ha revelado acertada en los últimos años. Por un lado, tenemos un continente con casi la mitad de la población fuera del “sistema”; personas para quienes el Estado prácticamente no existe, cuya vida gira en torno a su realidad cotidiana más cercana. El Estado queda para ellos como un ente abstracto, ajeno a sus vidas. Por otro lado, y a ello se refiere Burdeau, incluso para quienes están “integrados en el sistema” que se forma alrededor del Estado, no siempre es fácil hacerse una imagen del Estado, ese ente que “vemos” en el día a día, pero que, sin embargo, nadie parece saber definir.

De esta idea se deriva que en la gran mayoría de los estudios (incluyendo tanto a neoestructuralistas como a neoliberales) se analiza el Estado en términos de “cómo” interviene, cómo ha de actuar para alcanzar la senda del desarrollo, por usar una expresión ampliamente difundida. Sin embargo, considero que las preguntas que debemos hacernos son “por qué” y “para qué” interviene el Estado en la economía de un país. A partir de aquí, perfilamos los elementos para un mejor estudio del Estado latinoamericano y de un complejo fenómeno a él asociado, como es el de las privatizaciones. La definición que adoptemos del Estado dependerá de los objetivos y propósitos buscados por la investigación, apuntados en la introducción.

A partir de la concepción del Estado como ente histórico y concreto podemos distinguir en él lo que Jordi Sole Tura denomina **el Estado como concepto (nivel funcional) y el Estado como tal (nivel institucional)**:

“El Estado es un concepto que resume la función global realizada por una serie de aparatos e instituciones. Esa función global es la de asegurar la dominación de unas determinadas clases y reproducir las condiciones sociales de esa dominación. Pero, el Estado como tal, el Estado que opera y que hay que transformar, sólo existe como un conjunto o un sistema de aparatos e instituciones, servidos por un determinado personal” (Sole Tura, 1981: 376).

“El concepto sirve para captar la esencia del Estado. Pero lo que encontramos en la vida política diaria son esos aparatos y esas instituciones. El nivel conceptual es, pues, insuficiente para captar las *contradicciones concretas* del Estado” (Sole Tura, 1981: 377).

Siguiendo el planteamiento señalado al inicio de este capítulo, diremos que el resultado del diagnóstico sobre la situación en la que se encuentra el Estado (crisis fiscal, excesivo protagonismo, incapacidad para garantizar la acumulación, falta de legitimidad, coacción de las libertades, etc.) será percibido de una u otra forma en función del prisma simbólico, de la visión desde la cual miremos este fenómeno. De este modo, el diagnóstico que elaboremos en los capítulos siguientes vendrán condicionados por el enfoque conceptual apuntado en el apartado anterior y que concretamos a continuación.

En esta investigación ya hemos considerado anteriormente el Estado desde el punto de vista de las funciones. Veámos así cómo el Estado, en tanto que Estado capitalista, ha de cumplir una serie de funciones: acumulación, reproducción y legitimación. En este apartado, consideramos la segunda perspectiva que nos ofrece Sole Tura, la del Estado como un sistema de instituciones que incluye ⁸²:

- El gobierno (poderes ejecutivo, legislativo y judicial),
- La administración pública directa (ministerios y agencias administrativas estatales), que comprende:
 - los servicios públicos (educación, sanidad, vivienda, etc.),

⁸² Somos conscientes de que el Estado supone además una serie de relaciones de poder y un ordenamiento jurídico, pero consideramos que estos aspectos no pueden ser abordados con igual profundidad en este estudio. Obviamos la parte de “aparatos” para no entrar en la polémica suscitada por Poulantzas.

- la administración pública en sentido restricto (gestión del aparato administrativo, del aparato judicial, de la seguridad pública, etc.),
- las actividades redistributivas efectuadas por diversos tipos de transferencias: seguro de desempleo, asistencia social, jubilaciones, etc.
- La administración pública directa, de la que destacamos el sector productivo estatal, formado por las empresas estatales.

En cuanto al análisis que desarrollaremos haremos referencia a **tres dimensiones**⁸³:

1. Dimensión estructural o la forma que adquiere el Estado en cada período histórico. Un cambio en esta dimensión supondría una reestructuración del Estado. Sería el caso si se produjese, por ejemplo, una transformación productiva en el sistema, que modificase el modelo (económico y de desarrollo en general) y la estructura misma del Estado. Igualmente podría darse el caso de que surgiese un nuevo modelo de Estado que sustituyese al Estado-nación hoy existente. En relación con la forma del Estado, hay una serie de funciones que el Estado ha de cumplir. En el caso del Estado capitalista serían las señaladas (acumulación, reproducción y legitimación). Estas funciones son invariables en tanto en cuanto se mantenga el sistema económico, capitalista en nuestro caso.

2. Dimensión institucional, que incluye el papel económico, las funciones secundarias (o medios) que cumple el Estado en vistas a llevar a efecto una estrategia determinada. Un cambio en este sentido supondría una redefinición de estas funciones, sin por ello modificar la estructura del Estado. Estas funciones son variables en cada espacio y tiempo.

3. Dimensión dinámica⁸⁴ u operacional, que incluye las políticas económicas que lleva a cabo el Estado. En este aspecto, los cambios son coyunturales, de corto plazo. Dependen, por ejemplo, de un cambio de gobierno, que aplicará unas políticas diferentes al anterior, o de un cambio en las condiciones económicas externas, pero sin que ello suponga una modificación en las dos dimensiones anteriores.

⁸³ Estas dimensiones no son categorías estáticas, sino que se dan interacciones entre elementos de las tres.

Los cambios que se han producido en el período estudiado se enmarcan básicamente en las dimensiones institucional y dinámica, no alcanzando a la dimensión estructural, como se pretende en muchas ocasiones. Esta afirmación será contrastada para el caso de Brasil en los capítulos II y III.

Recordemos el esquema que presentamos en el capítulo I.1.



Es decir, las políticas económicas implementadas en un país derivan de la estrategia económica puesta en marcha como materialización de un modelo económico, que deriva a su vez de una determinada visión, en el sentido apuntado al inicio de este capítulo. El siguiente cuadro nos muestra las relaciones entre los elementos de este esquema y las funciones apuntadas anteriormente.

Cuadro 2: Dimensiones del Estado.

Dimensión	Nivel de actividad	Cambio	Nivel de abstracción
Estructural	Forma, estructura Funciones primarias o estratégicas	Reforma, reestructuración	Modelo
Institucional	Papel, funciones secundarias o medios	Redefinición	Estrategia
Dinámica u operacional	Políticas	Reformulación	Políticas

Fuente: elaboración propia.

Este cuadro es un “esquema conceptual lógicamente articulado”⁸⁵, útil tanto para la reflexión teórica como para la investigación empírica. Sin caer en un determinismo económico, podemos decir que existe una correspondencia entre la estrategia de desarrollo y el tipo de Estado (relacionarlo con las funciones).

⁸⁴ Esta denominación no es óbice para que puedan presentarse elementos dinámicos en las dos dimensiones anteriores.

⁸⁵ Expresión de Talcott Parsons (1989), *El sistema social*, Ed. Revista de Occidente, Madrid, p. 531, citada en Yabar, 1989: 54.

Todos los elementos señalados en las páginas anteriores confluyen en la **intervención del Estado** en la economía de un país. La intervención económica es más amplia que la política económica coyuntural y la hacienda pública, que no son sino instrumentos para poder cumplir las funciones económicas básicas del Estado.

“... el intervencionismo del Estado deriva de su función” (Picó, 1987: 20).

Señala Déniz que “el Estado, como parte básica en el funcionamiento del sistema capitalista, lleva a cabo una serie de acciones, que en unos casos son cualitativas y en otros son cuantitativas” (1993b: 78). Él mismo apunta que “en primer lugar, las que importan son las cualitativas, las que definen la propia naturaleza del fenómeno” y las que han sido decisivas para el desarrollo del capitalismo. Se dan pues **dos formas de actuación económica del Estado** (Palazuelos, 1995: 74):

- **Cuantitativas:** admiten una valoración mediante cantidades y se traducen en datos económicos: gastos públicos, ingresos públicos, infraestructuras, producción de recursos básicos, inversiones educativas, sanitarias, de investigación, etc..
- **Cualitativas:** no es posible expresarlas en cantidades ni reflejarlas en datos económicos: leyes, regulaciones o reglamentaciones que afectan al funcionamiento general de la economía o a determinados aspectos de la misma.

Destaca Manuel Palazuelos el sorprendente “olvido” que en muchas ocasiones se produce con respecto a las intervenciones cualitativas, ya que “la mayoría de los estudios que se realizan sobre la actuación estatal en las economías capitalistas, suelen poner el acento en los aspectos cuantitativos y en el tratamiento estadístico de los mismos” (Palazuelos, 1995: 76) ⁸⁶. Sin embargo, los números no pueden desmentir el hecho de que “la intervención del Estado no cambia en nada la naturaleza de la economía de mercado que, aunque sea “mixta”, sigue estando basada en la ganancia” (Gill, 1996: 638). Veremos lo relevante de esta idea para el caso de Brasil.

⁸⁶ “El Estado ha intervenido en el capitalismo desde sus orígenes de una forma decisiva para su desarrollo histórico. Lo que ocurre es que esta actuación en las primeras etapas del sistema es fundamentalmente de tipo cualitativo y, por tanto, no se manifiesta en las variables cuantitativas” (Palazuelos, 1995: 77).

Recogemos dos aportaciones más, que creo aportan elementos interesantes al debate. Por una parte, Georges Burdeau (1970: 169) hace la siguiente reflexión: en el Estado tradicional, la idea del Poder proviene de las representaciones que los miembros de la sociedad se hacen del orden social deseable. El que él denomina “**Estado funcional**” reposa también sobre una idea de la sociedad, pero esta idea es en realidad un imperativo, que nace, no de una imagen que los individuos se hacen del futuro deseable, sino directamente de los imperativos de la sociedad industrial, que, siendo -se dice- perfectamente objetivos, trascenderían las oposiciones ideológicas. En este caso se excluye todo subjetivismo, existiendo al tiempo una subordinación funcional de la política al poder económico. Esto tiene relación con la de la cuestión técnica apuntada en el apartado I.1.

“El Estado funcional es precisamente aquél en el que la función política es considerada como sometida únicamente a los imperativos de la previsión y del cálculo racional” (Burdeau, 1970: 177).

Por otra parte, Joachim Hirsch habla de **Estado nacional de competencia**, cuya política y estructuras internas son determinadas decisivamente por las presiones de la “competencia internacional por el lugar óptimo”. “En su propósito *funcional*, el Estado deja de regular la economía nacional sobre la base administrativamente organizada de los compromisos entre las clases. Su principal finalidad es hacer óptimas las condiciones de rentabilidad del capital nacional en relación con el proceso de acumulación globalizada en continua competencia con otros “lugares óptimos” nacionales” (1996: 100). En una postura quizás algo extrema, Hirsch plantea el Estado nacional de competencia como una nueva forma histórica de Estado autoritario (Hirsch, 1996: 101).

“Contrariamente a lo que sostiene la doctrina y la ideología neoliberal, la transformación actual no implica retroceso o debilidad general del Estado. En la ciencia política se habla de un proceso de “ahuecamiento” (*hollowing out*) del Estado; ello puede conducir con facilidad a una interpretación errónea. Fueron los mismos Estados dominantes los que impulsaron la globalización y, con ello, su propia transformación. Su debilitamiento en cuanto a la efectividad de los procesos democráticos es el resultado de un cálculo político estratégico. El “Estado nacional de competencia” es, entonces, un Estado fuertemente interventor, económica y socialmente” (Hirsch, 1996: 101-102), cuya finalidad prioritaria es la movilización selectiva de

las fuerzas sociales para la competencia internacional y la represión de todos los intereses que se contraponen a ella.

En una línea similar, Oliver apunta que “los cambios en la estructura de los estados han significado el paso de los viejos estados de afirmación nacional, intervencionistas, proteccionistas, de compromisos de clase y benefactores, típica expresión de los proyectos más avanzados de las burguesías nativas, a la configuración de nuevos estados transnacionalizados, los “Estados de competencia”, que se definen por privilegiar la acumulación transnacionalizada de capital; competir entre ellos para atraer capital financiero “volátil” externo; por liquidar los compromisos de clase, y definir políticas de ajuste estructural y de subordinación a las políticas financieras y productivas transnacionales de tipo neoliberal” (Oliver, 2000).

Una vez que hemos conceptualizado el marco de análisis con el que vamos a realizar el estudio del Estado y de las privatizaciones en Brasil, pasemos a un segundo capítulo, donde muestro una evolución histórica que permita situar al lector la problemática objeto de estudio.

3. El sector productivo estatal y las empresas públicas.

Una vez mostradas las bases de nuestro marco conceptual, nos centramos a continuación en el sector productivo estatal, núcleo de la mayor parte de la tesis.

a) La empresa pública como forma de intervención del Estado en la economía capitalista.

En las sociedades capitalistas, y en un plano ideal, se supone que “a través de la intervención estatal la sociedad expresa sus opciones colectivas, mientras que a través del mercado expresa sus elecciones individuales y su capacidad de ejercerlas” (Etxezarreta, 1997: 112). Pareciera de ese modo que Estado y sector privado son entes separados, independientes. Sin embargo, ya hemos visto cómo el Estado interviene con el fin de permitir la acumulación privada del capital y la reproducción de la fuerza de trabajo.

“Los controles económicos del gobierno se hacen sentir por intermedio de canales institucionales diferentes, pero interrelacionados, que incluyen el sistema fiscal, el banco central, los gobiernos (federal y *estadales*), bancos comerciales y de desarrollo, las autarquías de los gobiernos federal y *estadales*, empresas productivas y el sistema de control de precios” (Baer, 1996: 263).

En este apartado pretendemos abordar los instrumentos a través de los cuales el Estado lleva a cabo esa intervención, fundamentalmente a través de las empresas públicas.

Hemos venido señalando cómo consideramos que el estudio del sector productivo estatal es relevante y central para entender qué está pasando con el Estado en estas últimas décadas. Coincidimos plenamente con Marcos Kaplan cuando afirma que:

“El área y problemática de las empresas públicas son particularmente aptas para revelar esta dinámica esencialmente contradictoria. A través de aquéllas se revela que la intervención del Estado y la extensión del sector público son a la vez una necesidad y un nudo de contradicciones insolubles para el neocapitalismo, que tiende así a promoverlas y a limitarlas, a usarlas y a lamentarlas” (Kaplan, 1991a: 112).

Así, veremos cuál es el papel que juega la empresa pública dentro del Estado capitalista. Como apuntamos en I.2., en su vertiente institucional el Estado está formado por:

gobierno + administración pública directa + administración pública indirecta

Si bien las definiciones existentes son variadas, consideramos el gobierno como el conjunto de los tres poderes clásicos: ejecutivo, legislativo y judicial. La administración directa está compuesta por los diferentes ministerios y agencias estatales, regionales y municipales. La administración indirecta la forman autarquías, empresas públicas o estatales ⁸⁷, fundaciones, institutos y otros órganos. Todas estas instancias están mantenidas principalmente con recursos presupuestarios del Estado. En esta investigación nos centramos en la administración indirecta, y concretamente en las empresas estatales, que forman el sector productivo estatal.

El **sector público** es aquella parte de la economía nacional que está situada bajo la autoridad de los poderes públicos ⁸⁸.

“El sector público puede ser definido como el conjunto de actividades institucionales, órganos e instrumentos que integran el Estado o se hallan bajo su control directo, y que le permiten intervenir de diversas maneras en el proceso socioeconómico, incluso producir y distribuir bienes y prestar servicios públicos” (Kaplan, 1976: 216).

El sector público de la economía está formado por dos unidades económicas: las empresas públicas y las administraciones públicas (administración central y administraciones territoriales). La actividad de estas dos unidades forman el sector público de la economía, que se puede definir como aquél cuyas decisiones sobre la administración de los recursos están gobernadas por el uso de la coacción de la autoridad política (Quintana, 1987: 18) mientras las decisiones sobre la gestión de los recursos en el caso del sector privado están guiadas por los precios. Es decir, la característica principal del sector público es que su existencia no se basa en la rentabilidad, sino que está motivada por objetivos sociales y por las necesidades que requiere el funcionamiento del aparato estatal. Como ya señalamos, son gastos improductivos para el capital pues los resultados de estas actividades no están destinados a ser vendidos en el

⁸⁷ Aunque somos conscientes de la distinción entre “público” y “estatal”, a los efectos de esta investigación consideraremos los términos “empresa pública” y “empresa estatal” como sinónimos.

mercado, sino que son de consumo público. Al ser consumidos pura y simplemente de manera improductiva, están perdido para la acumulación, base del sistema como vimos.

La intervención del Estado se realiza principalmente a través de políticas públicas.

“El concepto de políticas públicas es bastante genérico. Cabe asimilarlo a aquellos cursos de acción que la autoridad adopta en relación a un objeto determinado y que contribuyen a crear o transformar las condiciones, fines o medios en que se desenvuelven las actividades de los agentes económicos. Estos cursos consisten tanto en acciones como en omisiones, o en una combinación de ambas, respecto de distintos aspectos de una realidad” (Lahera, 1990: 117).

Es preciso distinguir, en el ámbito económico, la acción directa del Estado (es decir, el Estado como agente económico, productor de bienes y servicios) y la acción indirecta del Estado (a través de la formulación de la política económica, que condiciona el comportamiento del sector privado) (Ianni, 1996: 252). Así, no es objeto de estudio el conjunto de políticas económicas en sí que puede aplicar un gobierno, sino que analizamos el instrumento principal para la aplicación de esas políticas -el Estado-, concretamente en su vertiente de sector productivo estatal, y nos centramos en una de esas políticas, concretamente la política de privatizaciones, probablemente la que más condiciona la futura intervención del Estado en los años noventa. El modo de intervenir del sector productivo estatal viene condicionado por la concepción del Estado vigente en cada momento histórico.

Conviene distinguir igualmente entre Sector Público No Empresario ⁸⁹ y Sector Público Empresario, diferenciados en función de si realizan o no venta en el mercado de bienes y servicios. En caso de que no se vendan en el mercado es porque se realiza una asignación directa para satisfacer las necesidades públicas, que incluyen la educación, la sanidad, la seguridad social, etc., mientras en el sector público empresarial, que es el que aquí nos interesa, sería el que denominamos sector productivo estatal, constituido por las empresas públicas que producen y venden bienes y servicios en el mercado, sea en condiciones de competencia o de monopolio (Bresser, 1977: 19).

⁸⁸ Si bien somos conscientes de que público y estatal son conceptos diferentes, creemos que a efectos de esta investigación dicha distinción no tiene relevancia, por lo que los usaremos indistintamente.

⁸⁹ Este sector corresponde al agente “administración pública” en la contabilidad nacional.

La mayoría de los análisis parte de una concepción negativa de la empresa pública. En nuestro caso, no partimos de ningún apriorismo, por lo que se mostrarán diferentes perspectivas que nos ayuden a entender mejor la intervención del Estado y el posterior proceso de privatización en Brasil.

Entendemos por **empresa pública** “cualquier empresa en la que los poderes públicos pueden ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen” (Rodríguez Curiel, 1990: 21). Para el Banco Mundial, “la expresión ‘empresas estatales’ comprende todas las firmas industriales y comerciales, mineras, de servicios públicos y de transporte y las intermediarias financieras de propiedad del Estado” (1983: 90).

“La empresa pública es un aspecto central en el proceso de desarrollo del intervencionismo estatal” (Kaplan, 1991a: 102).

En contraposición, puede definirse como **empresa privada** aquella cuyos precios y producción están orientados por el mercado de productos, y cuyos costes están sujetos al mercado de capitales.

Tanto en la Europa de posguerra como en la América Latina del populismo, “la **nacionalización de las empresas** y la intervención económica del Estado se presentaban en este marco como los pilares de un nuevo orden social cuyo objetivo, por lo menos al principio, era el de servir a los intereses de la sociedad en su conjunto y no ya a los intereses del capital” (Gill, 1996: 632)⁹⁰.

“Con las empresas públicas el estado se convierte en un participante activo en la producción y en el intercambio y parcialmente suplanta el modo en el que el mercado engrana el conocimiento, los incentivos, y el poder económico. Incluso si las empresas estatales se comportan en gran medida como las firmas privadas, ellas representan una significativa intervención estatal: a través de ellas, el estado suplanta la acumulación privada de capital y le convierte a sí mismo en agente de la acumulación de capital” (Rueschmeyer y Evans, 1985: 57).

⁹⁰ “Contradictoriamente, aunque objetivamente sea una medida de contenido socialista, *la nacionalización de empresas se revela como el instrumento por el que los Estados capitalistas se esfuerzan en consolidar las economías de mercado* que están hundiéndose y en defender el régimen de propiedad privada contra la amenaza de su expropiación y del paso al socialismo” (ibid.).

Se crea así lo que se ha denominado **economía mixta**:

“Suele definirse la economía mixta como aquel espacio de actividad económica regido por el mecanismo del mercado con propiedad fundamentalmente privada de los recursos productivos, en la que una parte de las elecciones se efectúa por medio de los mecanismos de naturaleza política, es decir, por medio de decisiones de la autoridad política que corresponda, y en la que una parte de los recursos productivos de la sociedad son de titularidad pública. En el grado de combinación no sólo influyen factores como el tamaño del sector público, sea éste medido por el indicador que se escoja, sino también por las dimensiones cualitativas de la presencia de lo público en la actividad económica” (Ferrándiz, 1995: 11-12, tomado de Shonfield, 1967).

En el caso de América Latina tampoco se trata de una intervención estatal con carácter arbitrario sino que se desarrolló por la “inexistencia de capitales privados nacionales capaces de realizar ciertas inversiones estratégicas (como algunas obras de infraestructura); la presencia de importantes externalidades positivas; la incapacidad regulatoria del Estado para asegurar estos objetivos mediante contratos con empresas privadas” (Sánchez, 1992: 53).

Como señala el propio Gill, si bien la creación de un sector productivo estatal podría parecer de contenido socialista, las empresas estatales se revelan como un instrumento por el que los Estados capitalistas refuerzan las economías de mercado en crisis⁹¹. Así, al contrario de lo habitualmente señalado, esta acumulación (pública) no se hace *privadamente* en provecho del propio Estado, sino de manera funcional al sector privado.

“El Estado asume la responsabilidad y el costo de satisfacción de las principales necesidades colectivas, y proporciona financiamiento público para las bases y requisitos de funcionamiento de expansión de la gran empresa. Estado y sector público operan como mecanismos de socialización de riesgos y pérdidas de las grandes empresas que aumentan sus beneficios y tasas de acumulación, y descargan los costos de esta función sobre las empresas no monopolistas, las clases medias y las populares (impuestos directos e indirectos, inflacionismo monetario y crediticio)” (Kaplan, 1991a: 104).

Ello no es óbice para que existan ciertas disfuncionalidades. Así, sus segmentos directamente productivos poseen también intereses propios, como organizaciones productivas y aparatos del Estado. Los aparatos empresariales del Estado desarrollan reglas propias de decisión sobre

estrategias de inversión, expansión, diversificación, etc. Los límites de la autonomía son, nuevamente, establecidos por el curso de la acumulación privada de capital. Las empresas estatales surgen así como elementos estructurales nuevos, fruto de la necesidad de reorganización económica, para garantizar la continuación del proceso de acumulación (Abranches, 1979: 65).

En relación a la creación de empresas públicas, reproducimos *in extenso* una cita de Marcos Kaplan:

“Las viejas necesidades en aumento y las nuevas que se acumulan no son adecuadamente satisfechas por las empresas privadas extranjeras y nacionales. En lo que respecta a las primeras, ellos se explica por las fluctuaciones en el movimiento internacional de capitales, la menguante rentabilidad de los servicios públicos tradicionales, el interés por otros campos de inversión. El desinterés relativo de empresas nativas por la inversión en las actividades que satisfagan necesidades básicas se explica también por la rentabilidad disminuida de los servicios públicos tradicionales, y por la resistencia a movilizar grandes capitales en actividades a largo plazo, de maduración lenta, de rendimiento incierto y de riesgos probables. La nacionalización y estatización de algunas empresas extranjeras se ha decidido en algunos casos por la voluntad gubernamental de reflotar grupos privados en dificultades, socializar riesgos y pérdidas hasta recuperar la rentabilidad, y procede en el futuro a la reprivatización. En otros casos, la insuficiencia del desarrollo, la presión de las necesidades insatisfechas, el lento o desequilibrado crecimiento del sector privado, la escasez o la retracción de capitales, *obligan* al Estado a intervenir directamente, sustituyendo por sí las inversiones privadas en sectores básicos o críticos de la economía cuyas carencias pueden resultar políticamente explosivas” (Kaplan, 1991a: 103) (la cursiva es nuestra).

La creación de empresas estatales en gran parte de los países se produjo en la primera mitad de este siglo, en ocasiones estatizando empresas privadas ya existentes y en otras creando nuevas empresas en sectores considerados entonces como estratégicos. En los sectores en los que se centra el sector productivo estatal (energía, transportes, minería, comunicaciones...) se dan actividades de organización compleja, fuerte capital fijo, altos costos de mantenimiento y desarrollo, rendimiento incierto, riesgos probables, maduración a largo plazo, etc, siendo asimismo importantes las economías de escala. Adquiere entonces especial relevancia el concepto de “monopolio natural”, al que nos referiremos más adelante.

⁹¹ Sería complejo analizar los diferentes casos existentes, así como las diferencias entre la creación de empresas estatales en Europa y en América Latina. En el capítulo II detallaremos este proceso en el caso de Brasil.

El debate que se plantea en los últimos años es si debe existir la propiedad pública en el sector productivo, y si es así, cuál es la justificación para ello. Apunta Rafael Termes (1996) que diversos estudiosos de la economía han buscado, desde hace tiempo, una justificación teórica de la intervención del Estado.

“Las dos ideas en que ha venido descansando esta justificación son las siguientes. La primera, que el mercado tiene fallos que producen costes externos, es decir, que hacen asumir sus efectos negativos a personas que no han participado en el proceso que origina los mismos. La segunda idea es que, según se dice, el mercado está compuesto por sujetos que buscan su interés particular, mientras que en el sector público, político o administrativo, se persigue *eso* que se llama el interés general” (Termes, 1996: 9).

Señala Trebat (1983: 31-35) diversas hipótesis para explicar las razones de la existencia de la propiedad pública:

1. **Debilidad del sector privado doméstico:** Frente a la incapacidad privada para actuar en proyectos de desarrollo específicos, las intervención pública, la propiedad pública y el control estatal se convierten en una alternativa atractiva. Esta hipótesis sostiene que el Estado usará recursos obtenidos vía impuestos, por préstamos externos, financiación inflacionaria o por otros medios para proveer fondos de inversión no procedentes del sector privado.
2. **Economías de escala:** hace referencia a la existencia de monopolios naturales y al tamaño óptimo de la empresa. De acuerdo con esta hipótesis, surgirán empresas públicas en aquellos sectores en los que la escala sea importante -energía, agua y comunicaciones, por ejemplo- a medida que la demanda de sus *outputs* se incrementa. La experiencia muestra que, si en estos casos no intervienen empresas públicas, lo harán empresas extranjeras.
3. **Economías externas:** en aquellos sectores que requieren una gran inversión, con riesgos de no obtener recompensa. Así ocurre en muchos países con la construcción de puentes y carreteras, líneas férreas, puertos, sistemas sanitarios, etc. Esta hipótesis se solapa en parte con la anterior.
4. **Gerentes (*managers*) públicos dinámicos:** si tomamos los gerentes públicos como una clase, habrá que tener en cuenta que las empresas públicas que acumulan beneficios, crecerán con estrategias como la integración vertical o la diversificación hacia nuevas industrias. “In other words, state capitalism has to grow in order to stay efficient”. La eficiencia lleva al crecimiento: éste, a su vez, incentiva a mantener la eficiencia.

5. **Rentas de recursos naturales:** la apropiación pública y la asignación de estas rentas es una importante motivación para la propiedad pública de los sectores de recursos naturales.
6. **Hipótesis histórico-política:** La existencia de algunas empresas públicas tiene poco que ver con aspectos económicos, sino más bien con factores políticos e históricos, a veces, como reacción contra capitales extranjeros.

Estas 6 hipótesis no son mutuamente excluyentes sino que a menudo se presentan conjuntamente, si bien una suele predominar sobre las demás. Dejamos aquí esbozado esta cuestión, a la que volveremos más adelante para hacer referencia a las críticas que recibe en estos años por parte de la visión neoliberal.

En cuanto a los objetivos planteados a las empresas públicas, Bienen y Waterbury (1991: 379) apuntan que están fundadas típicamente con los propósitos siguientes:

- Cumplir objetivos de equidad social: redistribución del ingreso, creación de empleos, desarrollo regional.
- Desarrollar infraestructura y otras inversiones de gran envergadura (acero, petroquímica...)
- Cobrar rentas monopólicas, especialmente de minerales.
- Llenar el vacío dejado por un sector privado deficiente.
- Contrarrestar los monopolios capitalistas.
- Nacionalizar empresas privadas nacionales o foráneas.
- Fortalecer la soberanía económica, especialmente frente a las empresas transnacionales.
- Edificar una fuerza nacional mediante el sector de defensa.

Vemos cómo la variedad de objetivos es grande e incluso conflictiva. En la pugna entre objetivos, digamos, sociales y objetivos más favorables al sector privado, es relevante la instrumentación de las empresas estatales. En muchos países ha sido ésta una práctica habitual: utilizar las empresas estatales para perseguir objetivos económicos y políticos que iban más allá de las en principio funciones de dichas empresas. Veremos cómo en el caso de

Brasil este hecho es de la mayor importancia para entender la posterior crisis del sector productivo estatal que sirvió, a la postre, para justificar el proceso de privatización⁹².

Otro elemento importante, fundamental en el caso de Brasil, es la instrumentación de las empresas estatales, que supone que rara vez persiguen como objetivo único el de la eficiencia económica (Ibarra, 1990: 85-86). Si ya por su propia naturaleza éstas se integran en la economía capitalista de mercado, en períodos de crisis son utilizadas por los gobiernos para fines diversos, más allá de sus objetivos genuinos. Así, son utilizadas para contener la inflación manteniendo sus precios y tarifas anormalmente bajos; para suministrar insumos a bajo precio a las empresas privadas; para obtener préstamos externos cuando el gobierno no es capaz de obtenerlos por otras vías, para mantener niveles de empleo que permitan niveles suficientes de legitimidad del régimen político, etc. Este fenómeno es también una buena ilustración de cómo el sector privado necesita la complementariedad del sector productivo estatal, que de modo alguno se opone a aquél, si bien existen disfuncionalidades, como vimos también en relación a los gastos improductivos en I.2.

Bien es cierto que todas estas razones tampoco pueden ser parapetos/escudos para no reconocer ineficiencias reales de muchas empresas estatales, así como casos de patrimonialismo y clientelismo.

De modo más extenso, si bien de manera meramente descriptiva, señala Choksi los objetivos que vemos en el cuadro 3.

⁹² Por otro lado, el Banco Mundial (1983: 91) advierte contra el riesgo de atribuir las pérdidas de las empresas estatales a las metas sociales asignadas a éstas, ocultando de esta manera una gestión deficiente.

Cuadro 3: Lista parcial de objetivos primarios de las empresas estatales.

1. Apoyar el proceso de industrialización
2. Controlar monopolios del sector privado
3. Explotar las reservas de recursos naturales
4. Prover servicios públicos
5. Generar beneficios
6. Usar recursos de forma eficiente
7. Evitar quiebras de empresas del sector privado
8. Evitar externalidades negativas
9. Entrenar mano de obra cualificada
10. Generar empleo
11. Aumentar el nivel de producción de la empresa
12. Reducir desigualdades de renta
13. Promover el desarrollo regional
14. Ayudar a la estabilización del nivel de precios
15. Subsidiar la producción de *commodities*
16. Adoptar innovaciones tecnológicas
17. Generar / ahorrar divisas
18. Aumentar la exportación de productos primarios
19. Trabajar en favor de causas socialistas
20. Compensar el poder de los empresarios nacionales
21. Aumentar la autosuficiencia nacional
22. Elevar el prestigio nacional
23. Implementar la política gubernamental
24. Promover la seguridad nacional
25. Restringir la acción de las multinacionales

Fuente: A. M. Choksi (1979), "State intervention in the industrialization of developing countries: selected issues", *World Bank Staff Working Paper*, n° 341, Banco Mundial, Washington, p. 8; tomado de Silva Neto, 1997: 12.

A menudo, el tamaño del Estado se determina por el nivel de los denominados **fallos de mercado** en una sociedad, es decir, en la medida en que los mercados no regulados son ineficientes o cuando el mercado no cumple de modo alguno una función. Se supone que en la medida en que se dé la imposibilidad del mercado para ofrecer resultados económicamente eficientes o socialmente aceptables, existirá una legitimidad para una intervención estatal,

considerada en ese caso como necesaria para mejorar la economía en su conjunto, incluyendo el sector privado capitalista (Cypher y Dietz, 1997: 216). Creemos, con estos autores, que dónde establecer la línea entre una intervención legítima y una intervención ilegítima del sector público sólo puede depender de un atento examen de cada situación particular, así como que no debe haber un apriorismo en la decisión de en qué sectores debe o no debe intervenir el Estado.

Sin embargo, desde posturas próximas a la visión neoliberal, se ha desarrollado toda una **teoría de los fallos de mercado**, que exponemos a continuación. Según ésta pueden darse cuatro clases de fallos de mercado⁹³:

1. **Externalidades**: cuando las actividades económicas producen efectos externos, sean beneficios o costes, que no pueden ser atribuidos a, o cobrados por, el productor de los mismos⁹⁴, entonces los resultados del mercado no serán eficientes (Wolf, 1995: 33-34). Es el caso de la contaminación, la educación o la sanidad.
2. **Rendimientos crecientes**: cuando las actividades económicas están sujetas a rendimientos crecientes y a costes marginales decrecientes, los mercados no lograrán producir unos resultados eficientes. Así, un solo productor garantiza no importa qué cantidad ni qué composición de la producción a un coste menor que en el caso de concurrir diferentes oferentes, lo que lleva (según la teoría clásica del monopolio) a los detentores del monopolio a explotar su poder de mercado y fijar precios por encima del óptimo social o reducir su nivel y calidad de la producción. Con rendimientos crecientes de escala (es decir, cuando los costes medios disminuyen a medida que la producción aumenta), la regla de asignación eficiente implica un precio que da lugar a pérdidas, por lo que habrá que fijar un precio del producto por encima del coste marginal, lo que conduce a una mala asignación (Esteban y Moreno, 1995: 36). En estos casos, se justifican varias clases de intervención pública para modificar el resultado alcanzado por el mercado: 1) la acción directa o regulación de un monopolio “natural” (por ejemplo, empresas de servicios públicos), estableciendo precios o tasas de rendimiento admisibles para su capital, a niveles próximos a los que imperarían en un entorno competitivo, 2) mediante la protección jurídica cuyo fin es impedir la absorción por una única empresa y fomentar la competencia (por ejemplo, a través de una legislación antimonopolio).

⁹³ El Banco Mundial (1997: 28) menciona “por disfunción del mercado o insuficiencia del mercado se entiende un conjunto de circunstancias que impiden que una economía de mercado asigne los recursos con eficacia”.

3. **Imperfecciones del mercado:** cuando el precio, la información y las características de movilidad de los mercados perfectos se apartan significativamente de las que prevalecen en los mercados reales, los resultados que producen esos mercados no serán eficientes (Wolf, 1995: 39). En tales casos, la intervención pública puede disminuir o eliminar esas imperfecciones, favoreciendo la disponibilidad de la información, reduciendo las barreras a la entrada y la movilidad, etc.
4. **Justicia distributiva:** aunque los fallos del mercado excluyen habitualmente las desviaciones respecto a este punto, es reconocido que los resultados distributivos, incluso en unos mercados que funcionen bien, pueden o no concordar con los patrones de justicia socialmente aceptados, por lo que se constituyen en última instancia como fallo de mercado igualmente.

De este planteamiento se deducen dos consecuencias: en primer lugar, que el rol del Estado debe limitarse a la corrección de los principales fallos del mercado. Más allá de estos, la intervención pública ocasionará mayores perjuicios que beneficios; en segundo lugar, la concepción del Estado como sustituto del mercado no deja espacio a la idea del interés general, siendo su intervención únicamente legítima cuando sea técnicamente imposible no recurrir a ella (Cartelier, 1994: 30).

Por lo expuesto en el apartado I.2., hemos de cuestionar la idea de que el Estado únicamente interviene en caso de fallos de mercado. El Estado juega un papel fundamental en el capitalismo, más allá de estos fallos. Esta idea de los fallos deriva de una concepción del Estado como variable exógena al modelo, cuando en realidad no es tal.

b) Discusión teórica sobre la mayor eficiencia intrínseca de la empresa privada.

Iniciamos este subapartado con una cita que nos parece interesante

“... aunque se argumenta frecuentemente que el sector público se encuentra excesivamente extendido en los países en vías de desarrollo, y que por consiguiente se hace preciso proceder a su contracción, no está definitivamente demostrada empíricamente tal afirmación (...) De todos modos, a pesar de esta falta de evidencia empírica, se encuentra ampliamente extendida la

⁹⁴ Es decir, no existe un mercado donde se puedan fijar precios y costes para esos efectos secundarios.

creencia de que la empresa pública, en la mayoría de los países en vías de desarrollo, ha obtenido unos resultados muy pobres, por no decir catastróficos, en muchos casos” (Ruza, 1994: 140).

Y como bien sabemos en las ciencias sociales desde Max Weber, frecuentemente es más importante la creencia que la evidencia. Por lo tanto, es en este contexto en el que suele ser juzgada la actuación de las empresas estatales. Y es que las empresas estatales son entidades híbridas con dos características: por un lado, son empresas creadas para producir y vender bienes y servicios en el mercado; por otro, como componentes de la estructura del Estado, están sujetas a influencias políticas y, como tal, pueden ser utilizadas para alcanzar objetivos políticos. Así, cualquier criterio de evaluación de su desempeño tendrá que tener en cuenta ambas características, dado que no todas las ineficiencias de las empresas estatales se deben a factores internos a las mismas. Como podemos observar en el cuadro 3, los objetivos perseguidos a través de las empresas estatales son tan variados y dispares que es muy difícil convertirlos en objetivos estratégicos y operaciones que puedan ser alcanzados por la dirección de las empresas estatales.

Un aspecto importante en la discusión que aquí presentamos es la relacionada con la supuesta menor eficiencia de las empresas públicas respecto a las empresas privadas, considerada como congénita por la visión neoliberal, si bien no podemos entrar en detalle en un tema tan complejo, sí quisiera hacer algunas puntualizaciones. Si bien es cierto que en muchos países abundan las empresas públicas ineficientes, no puede de aquí inferirse que, por definición, la empresa pública tenga necesariamente un desempeño económico peor que la privada. A este respecto se han realizado numerosos estudios, con conclusiones dispares, por lo que es recomendable ser prudentes en este punto. La ineficiencia de la empresa pública no debe ser considerada un axioma por cuanto puede ser el resultado de estructuras inadecuadas y, por lo tanto, susceptible de corrección (Martín, 1988: 112), siempre que haya voluntad política para ello, por supuesto.

En la línea apuntada por varios autores, creo que, para mantener un mínimo rigor en el análisis, “la evaluación del desempeño de estas empresas debería hacerse en función de los objetivos explícitos asociados con cada una” (Salazar, 1991: 472) ⁹⁵. Este mismo autor, partiendo de uno de los objetivos que con más frecuencia se mencionan en la privatización de

una empresa pública -la eficiencia-, diferencia entre el concepto de eficiencia productiva (producción a mínimo coste) y el concepto de eficiencia económica (la eficiencia de la economía en su conjunto, definida como la asignación óptima de los recursos en un sistema de precios no distorsionado). Así, plantea cómo un monopolio, sea público o privado no regulado, puede ser rentable pero es ineficiente desde el punto de vista económico. Una empresa, pública o privada, puede ser productivamente eficiente pero no es económicamente eficiente si opera con un sistema de precios muy distorsionado. De este modo, más que la propiedad pública o privada, lo que condiciona la eficiencia económica es la estructura del mercado y el entorno económico en el cual se desarrolle la actividad empresarial. Después de analizar la evidencia de desempeño de las empresas estatales antes y después de su privatización, se ve que su desempeño está más ligado a las características del sector (competitivo o monopolista) donde la empresa se encuentra, a las condiciones macroeconómicas y a su gestión, que a su propiedad (estatal o privada).

“En general, la única conclusión que tanto la teoría económica como la evidencia permiten extraer, es que sólo en mercados muy competitivos tenderán a coincidir la eficiencia productiva, la eficiencia económica y la rentabilidad” (ibid.: 473).

Son numerosos los autores que se suman a esta perspectiva:

“No ha sido posible en ningún caso desarrollar el tipo de experimento requerido para establecer una proposición clara y contundente, porque la hipótesis que hay que contrastar no es si la propiedad privada es mejor que la propiedad pública, sino si en circunstancias idénticas una empresa privada produce de manera más eficiente. Esto requeriría que el resto de los factores -estructura de mercado, condiciones de demanda y el entorno institucional- fueran idénticos” (Esteban y Moreno, 1995: 309).

Estos autores apoyan la idea de que la mejora de la eficiencia depende fundamentalmente “del entorno competitivo y regulador en el que la empresa opera” y concluyen que “el grado de competencia en el mercado de productos y la efectividad de la política reguladora tienen efectos más importantes sobre el comportamiento empresarial que la propiedad en sí” (1995: 48).

⁹⁵ En el capítulo siguiente nos referiremos al caso particular de Brasil y al funcionamiento de las empresas públicas en este país.

Vickers y Yarrow , ampliamente reconocidos en la literatura al uso como autoridades competentes en esta materia, hacen un análisis detallado (1991: capítulo 1 “La propiedad y los incentivos”). Si bien sin resultados concluyentes, señalan que las empresas privadas tienden a ser, en promedio, más eficientes internamente cuando hay una competencia efectiva en los mercados de productos (Ibid.: 59). Tras mostrar varios estudios y ejemplos, afirman:

“... podría afirmarse que el grado de la competencia existente en el mercado de los productos, y la eficacia de la política de regulación, tienen de ordinario mayores efectos, sobre la actuación, que la propiedad en sí misma” (Vickers y Yarrow, 1991: 15).

Hemming y Mansoor (1988: 32) señalan que “sólo se obtendrá la eficiencia máxima si la privatización se acompaña de la liberalización”, pero advierten también que si la liberalización se hace antes de la privatización, puede ocurrir que algunos compradores se desinteresen de la compra⁹⁶.

El propio Banco Mundial admitía en 1988 que “el grado de propiedad estatal no determina por sí mismo el desempeño de una empresa” pero también señalaba que “estas limitaciones especiales de las empresas estatales no constituyen necesariamente una excusa para su mal desempeño. La eficiencia puede aumentar considerablemente si se fijan objetivos claros y alcanzables, se eliminan interferencias excesivas, se exige que los funcionarios que las dirigen se hagan responsables de los resultados, se crea un marco de incentivos y se forma un equipo de gerentes idóneos” (Banco Mundial, 1983: 89).

Otros dos autores, M.A. Ayub y S.O Hegstad (citados en Salazar, 1991: 473-474) advierten que las comparaciones de desempeño entre empresas públicas y privadas no son rigurosas y deben considerarse sólo como indicativas e ilustrativas, debido a los siguientes factores:

1. A las EP con frecuencia se les asignan fines sociales o estratégicos que afectan su desempeño financiero,
2. El sector público en muchos países incluye compañías que generaban pérdidas y que el gobierno adquirió por razones no económicas,

⁹⁶ Este aspecto es central en los procesos de privatización que veremos en el apartado siguiente.

3. El sector de EP con frecuencia está dominado por industrias básicas de lento crecimiento como siderurgia, automóviles y fertilizantes y cemento.

En cuanto a la supuesta mayor eficiencia del sector privado, coincidimos con Arrizabalo (1998: 118) cuando afirma que: **a)** No existe una gran evidencia empírica; **b)** En el sector público, la eficiencia no puede ser medida exclusivamente desde el punto de vista monetario-financiero, sino que hay que incluir su eficiencia o rentabilidad “social”; **c)** El repetido dogma de que “las empresas privadas siempre son más eficientes que las públicas” tiende a convertirse en una suerte de “profecía autocumplida” por cuanto que las que se privatizan son las empresas o actividades más rentables (y cuando no es así, su saneamiento previo asegura la rentabilidad posterior).

Como conclusión de este punto, podemos afirmar que

“La teoría económica al uso no permite avalar ni desmentir la supuesta mayor eficiencia de las empresas privadas frente a las públicas” (Esteban y Moreno, 1995: 51).

Asimismo, señalaban que no se ganaría mucho si la privatización significase apenas la transferencia para el sector privado de un monopolio público, sin otras alteraciones en el poder de ese monopolio ni en el régimen regulatorio (ibid.: 32). “Muchos de los problemas vinculados a las empresas públicas no derivan del hecho de que sean de propiedad pública, sino antes revelan la falta de disciplina de mercado. Así, podría haber mejoras significativas de eficiencia en el caso de que los monopolios públicos tuviesen que enfrentarse a la competencia -lo que incentivaría la búsqueda de eficiencia productiva y asignativa” (ibid.).

c) Fallos del sector público y replanteamiento de la intervención estatal en América Latina.

Si en un primer momento se admitía la importancia de las empresas públicas y se buscaban soluciones para superar sus rigideces e ineficiencias, con el predominio de la visión neoliberal en estos últimos años, la perspectiva de los fallos del mercado toma fuerza si bien se complementa con la denominada teoría de los fallos del sector público. Vayamos por parte,

presentando nuevamente en primer lugar el planteamiento del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, en este caso respecto a las empresas públicas.

En el año 1988, Hemming y Mansoor, del FMI, defendían “crear mecanismos para aumentar la eficiencia de las empresas que tendrán que permanecer bajo control del gobierno continuará siendo uno de los mayores desafíos con que se enfrentan las políticas económicas públicas” (1988: 33). En el informe sobre el desarrollo mundial de 1983, el Banco Mundial ⁹⁷ recomienda fomentar “la eficiencia en las actividades tanto del sector público como del privado” (5), señalando que “a todos los países, desarrollados y en desarrollo, les interesa mucho encontrar medios de hacer que las empresas estatales sean más eficientes”.

Si en 1983 se señalaban aspecto tanto cuantitativos como cualitativos, en el informe de 1988 ya se señalan fundamentalmente aspectos cuantitativos, y se muestra una perspectiva más negativa de las empresas estatales, empezando a hablarse de la privatización de empresas estatales, si bien aún se defiende la necesidad de las empresas estatales y se apuntan los grandes obstáculos que este proceso tendría en los países en desarrollo (Banco Mundial, 1988: 209). Así, aún apuntando también la responsabilidad de muchas empresas estatales en los aumentos de los déficits públicos, se señala “algunas empresas estatales de los países en desarrollo han podido funcionar con éxito como entidades comerciales, sin constituir una carga para las finanzas públicas” (Banco Mundial, 1988: 210). En esa época aún se admitía la propiedad pública de algunas empresas estatales de infraestructura y la posibilidad de que éstas contribuyeran al desarrollo (Banco Mundial, 1988: 212). Se mostraban pues cautos a la hora de recomendar la privatización de empresas estatales.

Sin embargo, en los informes del BM y del FMI de los últimos años echan gran parte de la culpa del atraso y la inestabilidad de las economías en desarrollo a la excesiva intervención gubernamental. En tales informes se hace una evaluación particularmente crítica de las empresas estatales (Babai, 1992: 261). Desde principios de la década de los ochenta, ambas organizaciones han dado mayor atención a la privatización en sus programas de préstamos.

⁹⁷ Nos hemos detenido en el planteamiento del Banco Mundial y su evolución porque tanto por influencia directa de los planes de ajuste estructura y de las negociaciones de reestructuración de la deuda, como indirecta, por la expansión del Consenso de Washington, estas ideas han calado hondo en las elites latinoamericanas y, en particular, en las brasileñas. En este sentido, y si bien no podemos detenernos aquí, es significativo ver la procedencia académica de los actuales dirigentes brasileños, en su mayoría formados en Universidades estadounidenses, concretamente en Harvard y Berkeley.

Según Babai, la actitud del Banco Mundial en cuanto al papel del Estado en los países en desarrollo ha pasado por tres etapas. En un primer momento, aproximadamente entre 1946 y 1960, “sus políticas de préstamos se caracterizaron por un fuerte sesgo en favor de las fuerzas del mercado”⁹⁸. En un segundo momento, en las décadas de los 60 y 70, sus operaciones potenciaron el fortalecimiento de la actividad estatal en las economías en desarrollo, incluidas las empresas estatales. Si en los años cuarenta y durante varias décadas todavía, se vio a las empresas estatales como instrumentos para conseguir intereses generales (Corcuera, 1996: 13), el planteamiento es bien distinto a partir de los primeros años ochenta, analizándose su actividad desde criterios de rentabilidad. El propio Galbraith señalaba que “la gestión de la empresa pública, además, debe estar firmemente sometida al criterio del beneficio” (citado en Corcuera, 1996: 14). Así, en este tercer período, en los años 80, el Banco se impregnó de la visión predominante y mostró más o menos abiertamente su desencanto con los resultados de las políticas estatistas. Hoy en día habría que añadir una cuarta, la de los años 90, en la que si bien se insiste, en algunos momentos⁹⁹, en la importancia del Estado para el desarrollo, por otro lado se apoya incondicionalmente la privatización de empresas públicas, sin dar opción a una mejora del sector productivo estatal, visto como intrínsecamente ineficiente.

En un nivel algo más abstracto, desde el mismo Banco Mundial se plantean dos ideas, la del interés público y la del interés privado. “De acuerdo con lo que se puede llamar el concepto del “interés público”, los gobiernos deben intervenir para estimular el desarrollo; la interacción sin modificaciones de los agentes privados no logrará alcanzar las metas de eficiencia económica, crecimiento, estabilidad macroeconómica y mitigación de la pobreza (...) los mecanismos del mercado pueden producir un crecimiento insuficiente, además de desequilibrios macroeconómicos, como déficit de balanza de pagos y desempleo. De acuerdo con el concepto del interés público, estas ineficiencias del mercado deben ser corregidas por los gobiernos, mediante el suministro público de bienes y servicios, mediante inversión y ahorro públicos y mediante impuestos, subvenciones y reglamentos” (Banco Mundial, 1988: 55).

⁹⁸ En los años 50, los funcionarios del BM se abstendrían de aplicar entre los países en desarrollo una regla inflexible sobre la propiedad gubernamental, desaconsejando la venta de empresas estatales. En el informe de una misión, advertían que remedios tales como la privatización “planteaban problemas graves que requerían un estudio y una preparación cuidadosos” (citado en Babai, 1992: 264).

Pero a finales de los setenta y sobre todo en los ochenta se empieza a criticar la intervención estatal, viendo la crisis como el resultado del excesivo crecimiento del sector público (Banco Mundial, 1988: 56). Se crea así lo que puede llamarse el concepto del sector público en función del “interés privado”, en referencia a la utilización por individuos particulares de los poderes monopólicos del Estado en su propio provecho. “Los políticos, los burócratas y muchos intereses privados se benefician de un gobierno en expansión y del aumento del gasto público”. Se plantean los beneficios de la intervención estatal para el sector privado apenas en términos de corrupción, no de necesidad del sistema, como es nuestra perspectiva.

“Los conceptos de interés público y privado como perspectivas complementarias que contribuyen a una mejor comprensión del sector público y las finanzas públicas. El concepto del interés público recalca los posibles beneficios de la intervención gubernamental cuando se usa eficazmente para corregir ineficiencias del mercado. Proporciona además un marco para identificar las condiciones en las que es probable que se produzcan fallas del mercado y formular las políticas adecuadas para contrarrestarlas. El concepto del interés privado hace hincapié en la posibilidad de ineficiencias y aconseja cautela frente a una imagen demasiado optimista del gobierno como guardián imparcial del interés público” (Banco Mundial, 1988: 57-58).

Hemos querido extendernos en la perspectiva que podríamos decir acorde con el Consenso de Washington, para mostrar cómo en el imaginario de gran parte de los actores económicos internacionales se va gestando en los años ochenta una idea negativa del sector público y en concreto de su intervención en la economía. Como hemos visto, durante algunos años se procuró una mejora de esta intervención, sin hacer todavía referencia explícita a la privatización de empresas estatales¹⁰⁰.

Así, Salazar (1991: 489) plantea algunas alternativas a la privatización para la mejora de la eficiencia y de la gestión de las empresas públicas:

1. La elaboración de planes estratégicos que incluyan una revisión de objetivos e instrumentos.
2. El otorgamiento de mayor autonomía financiera y de gestión.

⁹⁹ Vid. apartado I.2.

¹⁰⁰ “En muchos países es posible encontrar empresas estatales eficientes; por ejemplo, en Brasil, Corea, Etiopía, Francia, Italia, Malasia y Singapur. Estos ejemplos demuestran que las empresas estatales se pueden administrar como entidades comerciales eficientes que responden a los consumidores. En muchos países en desarrollo, el mejoramiento del desempeño de las empresas estatales es tan urgente como la propia privatización” (Banco Mundial, 1991: 169).

3. Una mayor transparencia de las empresas y de sus actividades hacia el público.
4. Introducir mecanismos más optimadores (*sic*) de fijación de precios y tarifas en las empresas públicas.
5. La venta de algunos activos al sector privado, la eliminación de algunas funciones, la subcontratación y licitación de bienes y servicios al sector privado y la privatización de empresas productivas “no estratégicas”.
6. El cambio de actitudes hacia una mayor racionalización del gasto, acompañado de cambios legales.
7. La posibilidad de construir sólidos consensos nacionales en la dirección del cambio.

Pero esta perspectiva, salvo quizás por el punto 5, apenas tendrá eco en el pensamiento dominante. Si recordamos la cita de Termes que vimos anteriormente, este propio autor completaba la misma con las siguientes palabras:

“Pero el *moderno* análisis económico ha fijado su atención en dos evidencias que antes eran pasadas por alto. Una es que la acción pública también produce efectos externos. La otra, que los políticos y los funcionarios también persiguen sus particulares intereses” (Termes, 1996: 9-10, la cursiva es nuestra).

Algunos autores han mostrado cómo se ha hecho mucho hincapié en ver las deficiencias del mercado mientras nadie se preocupaba de ver si el sector público era realmente capaz de resolver esos problemas¹⁰¹. Así por ejemplo, Esteban y Moreno señalan que en las empresas públicas los sistemas de control utilizados son principalmente jerárquicos, y de acuerdo con las teorías del interés público (*public interest choice*) pueden identificarse al menos tres fuentes de ineficiencia en las estructuras de control de las empresas públicas: 1) sustitución de los objetivos sociales por objetivos políticos; 2) preferencia por la intervención política directa en lugar de un control indirecto que limitaría la intervención del gobierno al establecimiento de una estructura adecuada de incentivos gerenciales; y 3) las deficiencias de funcionamiento atribuidas a las burocracias (Esteban y Moreno, 1995: 47-48).

¹⁰¹ El Banco Mundial señala que “los *incontables* casos de intervención insatisfactoria indican que es necesario ejercer cautela. Los mercados son deficientes, pero los gobiernos también lo son. Para justificar la intervención no basta saber que el mercado no está dando buenos resultados; es necesario, además, tener la convicción de que el gobierno lo hará mejor” (1991: 153).

Algunos problemas que se ven en las empresas gubernamentales son (Ibarra, 1990):

- Sus administradores no buscan el máximo ingreso, persiguen intereses propios y reciben recompensas comparativamente inferiores a las del sector privado.
- Existen controles excesivos que restan margen de acción e iniciativa.
- No existen presiones de la competencia del mercado.
- Hay escasa disciplina financiera, cuando se da acceso automático al crédito y no se puede quebrar.
- Se establecen alianzas entre la burocracia gubernamental y los directores de empresas públicas en busca de afianzar la influencia política y de expandir los gastos e inversiones por encima de lo que sería óptimo desde el punto de vista de la asignación correcta de los recursos.

Así, las empresas públicas perseguirían metas múltiples, innovarían con mayor lentitud, seguirían políticas de precios ajustadas con mayor holgura a la evolución de los costos, tener menor nivel y mayor variabilidad en las utilidades, y tenderían a invertir por encima de las prácticas privadas (Ibarra, 1990: 85).

Ariño (1993b: 133 y ss.) hace una crítica de los argumentos utilizados para justificar la existencia de la empresa pública:

1. Monopolio natural: de acuerdo con la definición tradicional, existe monopolio natural en industrias que presentan costes medios decrecientes para cualquier nivel de producción, debido a la existencia de fuertes costes fijos, buena parte de ellos irrecuperables. Así, socialmente es más barato producir en monopolio que a través de muchas empresas en competencia. Ejemplos clásicos son las empresas productoras de energía eléctrica, los servicios de telecomunicaciones, el abastecimiento de agua, las líneas aéreas, etc. Desde esta perspectiva se argumenta que debido a los avances tecnológicos puede ser rentable actualmente que varias empresas compitan en uno de estos sectores, lo cual, según la teoría neoclásica, conllevaría beneficios para los usuarios. Argumenta así Ariño que estas empresas no tienen porque ser públicas, sino que podrían ser privadas, a través de una concesión, y ser reguladas por el Estado.

2. **Promoción de la competencia:** la existencia de monopolios y oligopolios puede conducir a situaciones que se aparten del óptimo, pero cree Ariño que los costes de la intervención pueden ser superiores a los de la simple legislación directa.
3. **Información imperfecta y asimétrica:** se plantea la empresa pública como un instrumento de diversificación y compensación de riesgos, aunque cree Ariño que el sector privado tiene sus propios incentivos para resolver la cuestión.
4. **Industria incipiente:** al tener unos costes de producción más elevados que sus competidores internacionales, se plantea que las industrias incipientes precisan una protección, pero el análisis ex-post muestra, según Ariño, que la industria incipiente difícilmente llega a ser competitiva, ya que los costes de la ayuda exceden ampliamente a unos hipotéticos beneficios esperados, en todo caso difíciles de valorar.
5. **Producción estratégica:** un producto estratégico es aquél carente de sustitutivos y sometido a elevada incertidumbre en cuanto a su disponibilidad futura. Cree Ariño que no es necesario que sea la empresa pública quien se encargue de la producción directa en estos sectores. El mismo objetivo puede alcanzarse ofreciendo incentivos a la iniciativa privada.
6. **Redistribución de la riqueza:** es frecuente que el sector público trate de evitar el hundimiento económico de una región nacionalizando empresas privadas y asumiendo las pérdidas acumuladas, pero la creación de una empresa pública dispuesta a asumir pérdidas indefinidas por razones redistributivas contradice la lógica económica.

De modo más concreto, Charles Wolf señala que una formulación política adecuada exige que se comparen las deficiencias observadas en los resultados del mercado ¹⁰² con los posibles fallos en los esfuerzos llevados a cabo por el sector público para ponerles remedio ¹⁰³. Se habla así de **fallos del sector público**, que serían (Wolf, 1995: 65-66, 86):

1. **Separación entre costes e ingresos y costes excesivos y alcistas.** Los mercados asocian, aunque sea imperfectamente, los costes de producción a los ingresos que los sustentan, vinculación que viene dada por los precios fijados para los productos destinados al mercado y que son pagados por los consumidores. Sin embargo, en muchos casos la

¹⁰² Medidos en base a dos criterios: la eficiencia -tanto estática como dinámica- y la equidad distributiva.

¹⁰³ Es decir, cuando la “mano invisible” del mercado no transforma “los vicios privados en virtudes públicas”, puede ser igualmente difícil construir manos visibles del no mercado que coviertan los vicios públicos en virtudes públicas (Wolf, 1995: 45).

actividad del sector público elimina esta asociación porque sus ingresos provienen de fuentes no relacionadas con los precios, como son los impuestos. Esta separación significa que aumentan enormemente las posibilidades de una asignación inadecuada de los recursos.

2. **Internalidades y fines organizativos:** los organismos públicos han de establecer modelos organizativos de funcionamiento sin contar con indicadores de rendimiento directo de que disponen las organizaciones del mercado. Estos modelos son denominados “internalidades” por Wolf: metas a que se recurre en el seno de organismos del sector público para orientar, regular y evaluar las realizaciones del organismo y el cumplimiento del personal del mismo. Sin el estímulo de la competencia, con frecuencia los organismos públicos desarrollan internalidades que no guardan una relación muy clara con el objetivo público aparente que pretendían servir.
3. **Externalidades derivadas,** que provienen de una política pública que tiene la intención de compensar un fallo del mercado existente. Por ejemplo, señala Wolf, cuando la Agencia para la protección del Medio Ambiente de Estados Unidos intervino con el fin de compensar el fracaso del mercado a la hora de tener en cuenta las emisiones de ruido, no se previó que un resultado de esta intervención sería una tensión en las relaciones de política exterior con Francia y Gran Bretaña por el caso del Concorde.
4. **Desigualdad distributiva** (poder y privilegio): por intentar reducir las desigualdades generadas por el mercado, se produce una redistribución del poder, que ofrece posibilidades para cometer injusticias y abusos de poder.

d) Empresa pública y empresa privada: ¿dos lógicas distintas?

Si bien es cierto que las empresas públicas constituyen un medio directo de intervenir en las empresas privadas, también lo es que la economía mixta no es sino una ilusión pues en realidad todo ello ocurre en el seno de una economía cuyos fundamentos siguen siendo los de la economía de mercado. Las empresas públicas actúan dentro de las leyes fundamentales de valorización y acumulación del capital.

“No tienen una actividad autónoma que se desarrolle fuera de las relaciones sociales de producción y de las condiciones generales de la reproducción social y de la acumulación de capital, a partir de criterios externos a la ley del beneficio máximo” (Kaplan, 1991a: 114).

Es únicamente *a posteriori* cuando se intentan compensar los desequilibrios más agudos y regular los movimientos entre los grupos dominantes y entre éstos y los dominados.

Así, subsiste la llamada economía mixta, y con ella la ambigüedad, las insuficiencias y los dilemas del sector público. En la perspectiva de Gill, la incapacidad del sector público para convertirse en agente efectivo y dinámico del desarrollo capitalista, convierte a sus empresas en islotes aislados y limitados en un mar de capitalismo dependiente que proyecta sobre el propio Estado sus contradicciones, deformaciones y restricciones (Kaplan, 1991a: 114). Sin embargo, también es cierto que la mera subsistencia del sector público revela “las insuficiencias del sector privado y la incapacidad de una economía neoliberal para funcionar de acuerdo con sus propias premisas, agrava las contradicciones entre ambos sectores, dificulta una coexistencia pacífica entre ellos, exige tarde o temprano una definición en un sentido o en otro” (ibid.). Cree Gill que desde la socialdemocracia (europea) se veía la intervención del Estado como un instrumento de relanzamiento de economías derrotadas, de preservación y de consolidación del capitalismo frente al riesgo de hundimiento, pero siempre en un marco limitado que no pusiera en peligro al capital privado.

En esta línea argumental, queremos apuntar nuestro desacuerdo con frases como éstas, habituales en la literatura sobre el tema:

“En Europa Occidental y en el Japón, las tres últimas décadas han supuesto un crecimiento sostenido del papel del sector público y una disminución *correspondiente* de las funciones del mercado” (Wolf, 1995: 25) (la cursiva es nuestra).

“El ciclo intervencionista o de *retroceso del mercado* no viene a cerrarse hasta la década pasada, cuando irrumpen con gran fuerza planteamientos largamente larvados en algunos países del Primer Mundo” (Ibarra, 1990: 71).

Obviamente, no compartimos la interpretación de estos autores, basada en un planteamiento de suma cero entre la intervención estatal y el “libre juego de las fuerzas del mercado”. A pesar del evidente incremento de la intervención estatal en los años centrales de este siglo, el denominado mercado nunca estuvo en retroceso, sino que se estaban creando las bases para que desarrollara con más fuerza la actividad económica desde el sector privado. Es habitual leer que el modelo latinoamericano desde los años treinta hasta los ochenta sería

estadocéntrico, mientras en los noventa sería mercadocéntrico. Sin embargo, esta caracterización del modelo en base al Estado supone una contaminación entre los diferentes niveles de análisis. Como vimos anteriormente, la intervención del Estado no se sitúa en el nivel del modelo, que permanece el mismo, sino en el de la estrategia, como principal instrumento para llevar a cabo aquella a través de políticas económicas y en concreto, a través de la acción de las empresas públicas. Como venimos mostrando en la tesis, el hecho de que se continuara con el ciclo intervencionista en América Latina, no quiere decir que se mantuviera el modelo populista anterior, que los objetivos fueran los mismos ni que hubiera un retroceso del mercado. Esta interpretación supondría que Estado y mercado o sector privado son elementos contrapuestos, cuando son realidades que coexisten de manera interdependiente en las sociedades capitalistas, sean éstas centrales o periféricas.

Aunque en principio podemos decir que en las actuales economías capitalistas “coexisten dos principios organizativos básicos: i) el de la economía privada, basado en relaciones de intercambio y con la tasa de ganancia como orientador principal en la asignación de recursos, y ii) el de la economía pública, donde prevalece como principio organizativo la asignación de recursos mediante disposiciones administrativas o procedimientos de naturaleza política” (Martín, 1988: 100), no estaríamos de acuerdo con la afirmación de que “se trata, en síntesis, de **dos lógicas distintas de asignación**: por el mercado, una, y fuera del mercado, la otra”, dado que, en un sistema capitalista, la lógica estatal está subordinada y supeditada a la lógica privada, si bien es cierto, como hemos apuntado en el capítulo I, con grados variables de autonomía por parte de la primera. En el caso de las empresas públicas vuelve a ser válida pues la perspectiva apuntada en I.2. en cuanto a que no existe una separación radical entre sector privado y sector público, sino que interaccionan dos lógicas de asignación de recursos, si bien, siempre en un marco de funcionalismo sofisticado, estando la segunda supeditada a la primera.

Frente a la afirmación del cepalino Eugenio Lahera: “El Estado puede trabajar con los mercados, en vez de al margen o en contra de ellos” (Lahera, 1997: 917), nos preguntamos: ¿cuándo ha trabajado el Estado en un sistema capitalista al margen o en contra de los mercados? Esta perspectiva, tan propia del neoestructuralismo cepalino, lleva en la práctica a un dogmatismo antiestatista, pues se separan ambas esferas (Estado y mercado) siguiendo los postulados neoclásicos.

Sin embargo, dado el auge del neoliberalismo en los años ochenta, los procesos de privatización se van perfilando en gran parte del mundo.

4. La privatización de empresas estatales.

En este apartado no se trata tanto de describir las privatizaciones como proceso “material”, ni sus resultados, como de señalar el porqué y su pertinencia en el marco de análisis planteado anteriormente. No interesa pues tanto estudiar el conjunto de privatizaciones llevadas a cabo como los orígenes de las mismas. Con el fin de evitar caer en ilusiones, es preciso ver las privatizaciones, no tanto como un fenómeno puntual, sino como un proceso, como parte de una visión concreta de la economía y de la sociedad en su conjunto. Ante la amplitud del debate (privatización, enajenación, concesión, regulación y desregulación, objetivos y modalidades de la privatización, etc.), apuntaremos los elementos que son significativos para nuestro análisis, que se estructura alrededor de dos ejes: en primer lugar, la racionalidad del proceso, estudiada en relación al marco de análisis expuesto en los apartados anteriores; en segundo lugar, algunos elementos que permitan observar regularidades, y que nos lleven a un análisis más riguroso que el meramente casuístico y anecdótico.

a) La privatización en el mundo: ¿por qué privatizan los gobiernos?

Como ya vimos, ante la necesidad del capital financiero y monopólico de realizar algunos ajustes para superar la crisis estructural, reduciendo los costos salariales y ampliando mercados, el pensamiento neoliberal va tomando posiciones por todo el planeta. Confluyen entonces diferentes procesos a nivel mundial que favorecerán la penetración del pensamiento neoliberal en los gobiernos de casi todos los países del planeta. Enumeramos algunos de ellos, sin que su orden suponga una mayor o menor importancia:

- La mayor inmunidad de los países desarrollados, tras los ajustes que efectuaron después de la primera crisis energética, a la amenaza potencial del Tercer Mundo, con lo que estuvieron menos dispuestos a transigir con las reivindicaciones de éste (Bustelo, 1994: 79).
- La mayor influencia de los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial). Tras la crisis de la deuda, estos organismos se convertirán en los intermediarios entre los países deudores y los países acreedores, imponiendo un ajuste basado en políticas de corte neoclásico. Entre los economistas más

influyentes del Banco Mundial se encontraban economistas neoclásicos como Paul Krueger o Bela Balassa.

- La interpretación arbitraria y sesgada del éxito de los *dragones* asiáticos, que se atribuyó en un principio -y aún hoy- a una supuesta liberalización comercial y a la presencia de un inexistente Estado mínimo. Se omitía en estos análisis el fracaso de las políticas neoliberales aplicadas en el Cono Sur latinoamericano.
- La caída del Muro de Berlín en 1989, el desmembramiento de la antigua Unión Soviética y el acercamiento de los países del Este al sistema capitalista, llevarán al fin del enfrentamiento entre los dos bloques, el capitalista y el comunista.
- A su vez, también en los países del Sur los regímenes llamados “socialistas” fueron perdiendo apoyos, en parte debido al fracaso de las políticas de industrialización aplicadas en la mayoría de los países en desarrollo.
- El debilitamiento de los movimientos obreros en los países industrializados, afectados tanto por el incremento del desempleo como por el derrumbe del sistema llamado de “socialismo real”.

En América Latina, la corriente neoliberal (y con ella la *ola privatizadora*) fue penetrando por un doble mecanismo. Por un lado, se dio una influencia directa de la Escuela de Chicago, principalmente en Chile durante la dictadura del General Pinochet, a través de Milton Friedman y sus *Chicago Boys*. Por otro lado, en el caso de Brasil, la principal influencia vino a través de las políticas de estabilización y ajuste del Fondo Monetario Internacional, que se implantaron a principios de los años ochenta. Se puso “de moda” entonces el decálogo del ya mencionado Consenso de Washington ¹⁰⁴.

Desde el Fondo Monetario Internacional se pretendía corregir los daños provocados por un exceso de intervención del Estado a la que Bela Balassa, economista del Banco Mundial, hacía las siguientes críticas (Sunkel, 1991: 9):

1. La excesiva intervención del Estado estaba ahogando la iniciativa privada.
2. Los precios estaban distorsionados por la planificación y los controles estatales.
3. Los salarios eran demasiado altos.

¹⁰⁴ El gran protagonismo que el tema de la privatización estaba adquiriendo en la región latinoamericana queda bien reflejado en la siguiente anécdota. En México, el entonces presidente Salinas de Gortari dejaba claro el enfoque adoptado, cambiando la pregunta del anterior presidente De la Madrid “¿deberíamos privatizar?” por “¿por qué no deberíamos privatizar?”.

4. Los precios agrícolas estaban controlados y demasiado bajos.
5. El tipo de cambio estaba sobrevaluado.
6. Había un exceso de protección.

Todo estos factores habrían llevado a la ineficacia y a una asignación irracional de los recursos productivos. Así, con el fin –declarado al menos- de subsanar esta situación, en los programas de liberalización del FMI se incluyen:

- Medidas principalmente coyunturales (corto plazo):
 - ⇒ Subprogramas de estabilización económica interna destinados a promover los equilibrios económicos internos.
 - ⇒ Subprogramas de ajuste externo que tienen como objeto la consecución del equilibrio externo.
- Medidas principalmente estructurales (largo plazo):
 - ⇒ Subprograma de apertura externa.
 - ⇒ Subprograma de desregulación.
 - ⇒ Subprograma de privatización.

Prado (1994a: 4) lo resume señalando que se dice que estamos ante el agotamiento del Estado intervencionista, por la progresiva erosión de las concepciones ideológicas y políticas que daban soporte al modelo de intervención activa del Estado en la producción y por problemas fiscales derivados de los déficits acumulados y relacionados con el crecimiento de la deuda, tanto interna como, especialmente, externa.

Dicho de otra manera, podemos señalar dos factores que explican el consenso existente en torno a las privatizaciones: por un lado, el cuestionamiento de la capacidad de conducción del desarrollo económico por parte del Estado, relacionado con la fuerte influencia del pensamiento neoliberal (neoliberalismo fundamental); por otro, la ineficiencia de las empresas públicas y el creciente déficit público (neoliberalismo instrumental), relacionado con el agotamiento de la ISI y la crisis de la deuda de los años ochenta.

Sergio Prado, en su tesis doctoral, señala que a pesar de existir un cierto consenso sobre la existencia de la crisis en los años 70 y 80, las interpretaciones y propuestas para superarla son profundamente divergentes. Así, el análisis de corte (neo)liberal parte de que se trata de un error

histórico de partida, con la industrialización por sustitución de importaciones y una excesiva intervención del Estado en la producción. Así, la privatización supondría la vuelta de la actividad económica a su lugar “natural”: el sector privado. Otro grupo de analistas, aún reconociendo el papel jugado por el Estado en la industrialización, entiende que este papel se habría agotado y que la privatización sería el paso “natural” que corresponde al actual momento del desarrollo capitalista brasileño y latinoamericano en general. Aún queda un grupo que fundamentan la idea de que el “modelo de crecimiento apoyado en las empresas estatales nada tiene de intrínsecamente perverso e ineficiente” (Prado, 1994b: 171-172). Al contrario, la producción estatal fue subordinada a los designios de la política económica de ajuste a corto plazo, en la cual está el origen de los desequilibrios que llevaron a la degradación del sector productivo estatal. En esta visión, la cuestión central continuaría siendo la incapacidad del sector privado (el denominado “libre mercado”) para operar crecimiento y estabilidad con un nivel adecuado de equidad social.

La fragilización del consenso político de corte keynesiano existente en todo el período de posguerra, añadida a la denominada crisis fiscal del Estado, ha orientado a los gobiernos a la búsqueda de ingresos fiscales fuera del espacio estrictamente presupuestario, abriendo un espacio para la conversión de un amplio stock de activos en flujos de ingreso de corto plazo (Prado, 1994a: 39). Así, en un contexto de creciente aceptación del recetario (e incluso del ideario) neoliberal, la liquidación de activos (aunque fuera “*once and for all*”) era políticamente menos costoso que otras alternativas como el recorte en los gastos sociales (que también se llevó a cabo) o el aumento de los impuestos (anatema en la visión dominante actual).

Si en un primer momento, y ni siquiera en todos los países, se utilizó la reducción de los gastos y los ajustes de las tarifas como instrumentos para reformar el desempeño financiero de las empresas públicas, sin embargo, tarde o temprano la mayoría de los países de la región comenzó a optar por la reforma más drástica, es decir, la total enajenación o liquidación de las empresas públicas (Devlin, 1993: 157).

De manera concreta, las razones que habitualmente esgrimen numerosos autores (Devlin, Pampillon, Pinheiro o Giambiagi, por ejemplo) para defender la privatización de empresas públicas son:

1. **Imponer ciertos principios de competencia.** En este sentido, las privatizaciones deben ir acompañadas de un proceso paralelo de desregulación. Unido a este fenómeno, ante la necesidad de alcanzar altas cotas de competitividad en los mercados internacionales, se necesitan grandes inversiones que el Estado, dada la situación de crisis fiscal en los países latinoamericanos, no podría efectuar. Así, a la supuesta mayor eficacia y eficiencia de la empresa privada, se añade su situación de único inversor capaz de hacer frente a los retos que la inserción en los mercados mundiales requiere.
2. **Reducir las distorsiones económicas provocadas por las interferencias políticas** en el sector empresarial. De esta forma se elimina la posibilidad de que la empresa sustituya su objetivo “natural” (maximización de beneficios) por el objetivo “político” de la maximización del número de votos para el partido político gobernante. La despolitización del proceso de decisión en las empresas estatales y el control de la fuerza de trabajo -reducción del poder de los grandes sindicatos de trabajadores de los monopolios estatales-. Nótese que, en muchos casos, los autores parten de una situación ideal en lo referente a los aspectos positivos que las privatizaciones conllevan *necesariamente*. Nótese asimismo el desprestigio que tienen los aspectos políticos, confundidos (¿intencionadamente?), con los aspectos partidistas. En este sentido estaría la señalada supuesta ineficiencia intrínseca al Estado en la producción de bienes y servicios, indicando las bondades del mercado como eficaz y eficiente asignador de recursos. A pesar de la falta de evidencias mostrada en I.3., se supone que la titularidad de una empresa es el determinante fundamental de su éxito o fracaso. El Banco Mundial es así de explícito: “¿Por qué privatizar? Porque la propiedad es un determinante significativo del desempeño (*performance*) empresarial” (Banco Mundial, 1992b). En definitiva, junto con el primer punto, estamos ante la búsqueda de una filosofía del libre mercado, apoyando un “Estado subsidiario”.
3. **Disminuir el déficit del Estado.** Con la transferencia y prestación de servicios por parte de empresas con capital privado, los ingresos del Estado serán previsiblemente mayores, en forma de impuestos. La lucha contra la deuda pública del Estado es probablemente la razón más frecuentemente esgrimida desde foros oficiales, siendo el programa de privatizaciones pieza clave del ajuste fiscal

propuesto por el gobierno. Los ingresos de la venta de los activos estatales serían utilizados para reducir la deuda pública, disminuyendo los gastos financieros del gobierno, y permitiría aliviar las necesidades de financiamiento del sector público. Adicionalmente, las privatizaciones deberían ayudar al equilibrio de las cuentas externas, dado que buena parte de los activos estatales sería adquirida por inversores extranjeros. Así, el reconocimiento de que las reformas de las empresas públicas son limitadas e insostenibles, unido a la carga fiscal de las pérdidas por subsidios, condujeron a gobiernos financieramente presionados a optar por la privatización. En cuanto a este punto, se olvida que, en muchos casos, en América Latina las grandes empresas apenas pagan impuestos o lo hacen en una cantidad muy inferior a la que les correspondería. La gran presión que ejercen sobre los gobiernos, así como la connivencia entre sectores privados y elites estatales hace que esta idea, teóricamente acertada, no se refleje luego en la realidad. Se añade el hecho de que la subevaluación de los precios de venta de empresas estatales es la tónica, y no únicamente en América Latina sino también en países europeos. Esta subevaluación suele venir justificada -en el caso de la venta de acciones- por la necesidad de asegurar que las acciones puestas a la venta sean efectivamente colocadas en el mercado, para evitar las repercusiones negativas que tendría una oferta fallida, así como para consolidar gradualmente una demanda para ofertas posteriores (Martín, 1988: 107-108).

4. **Reducir la deuda externa e interna.** Siempre que el coste de la deuda pública sea superior a la tasa de rentabilidad que se obtiene de las empresas públicas, una correcta privatización supondrá una mejora en términos de financiación del sector público. O dicho de forma más académica: privatizar para reducir la deuda pública sólo tiene sentido si el ingreso obtenido por el Estado por la venta de la empresa es igual (o mayor) que el valor de los flujos de caja futuros actualizados de la empresa a privatizar.
5. **Contribuir a desarrollar los mercados de capitales nacionales y locales,** y una mayor participación de los inversores institucionales. Se trata de reubicar al sector privado, dado que uno de los factores que dieron origen al empresario público fue la inmadurez del sector privado y del mercado. Con los cambios en la economía mundial, el sector privado ha salido fortalecido, entre otras razones, sobre todo por 1) la absorción de la deuda externa por parte de los gobiernos, por exigencia de los

acreedores; 2) por su mayor rapidez para obtener y adaptar nuevas tecnologías y formar alianzas con socios extranjeros.

6. **Extender el universo de población propietaria de acciones (capitalismo popular)** y aumentar la participación de los empleados en la propiedad de la empresa.
7. **Favorecer la entrada de capitales extranjeros**, que revitalizarán el tejido empresarial del país, introducirán nuevas tecnologías y equilibrarán la balanza comercial.

En el apartado IV.3. y IV.4. veremos con detalle los argumentos esgrimidos en el caso particular de los gobiernos brasileños. En conversación con el ya mencionado Fabio Giambiagi, éste señalaba, dejando a un lado la retórica oficial, hacía dos reflexiones en torno a las privatizaciones:

1. Incluso si con las privatizaciones no se va a arreglar automáticamente la economía del país, si hay una nueva fase de crecimiento económico, las empresas estatales no tienen capacidad para invertir lo que sería necesario para tener un sector competitivo a nivel mundial.
2. El privatizar da un sello de credibilidad; se trata de no quedarse atrás, de entrar en la onda privatizadora que recorre todo el planeta. Es lo que Devlin denomina la necesidad percibida de proyectar coherencia (Devlin, 1993: 164).

En la mayoría de los análisis predomina una aproximación contable¹⁰⁵ al problema, en cuya óptica se inserta el planteamiento del Banco Mundial en los años 90, que hemos esbozado en el apartado anterior, así como el de las élites latinoamericanas. Así, un gobierno debería privatizar una empresa pública si hacerlo acarrea un cambio neto positivo en el bienestar social del país, es decir, cuando el valor social de la empresa en manos privadas más el valor social neto del ingreso por concepto de venta de la empresa pública, es mayor que el valor social de la empresa bajo propiedad pública. Opina Devlin que la mayoría de los gobiernos no se han planteado “hacer un complejo análisis de costo-beneficio en cada caso”, por lo que , “en general, lo que han hecho es aplicar un enfoque más global e intuitivo” (Devlin, 1993: 161). Intentaremos mostrar cómo esta supuesta intuición no se corresponde con la realidad,

¹⁰⁵ Evidentemente, y en la línea de lo apuntado en I.1., no compartimos la perspectiva de considerar este proceso como una “cuestión técnica”.

existiendo detrás un modelo y una estrategia que subyacen en todo el proceso de privatización. En esta línea, se han justificado a menudo las privatizaciones en América Latina en base a la necesidad de resolver la crisis fiscal del Estado y pagar la deuda externa a través de la venta de activos estatales.

Louis Gill señala lo siguiente respecto a la lógica subyacente en el interés del sector privado por reducir la intervención del Estado, en este caso en referencia a las consecuencias de ésta sobre la deuda pública:

“Más allá de la diferencia contable entre impuesto y préstamo, que el principio de equivalencia¹⁰⁶ establece, no se puede despreciar el peso que la deuda pública impone al capital privado. En primer lugar porque debe asumir una parte del financiamiento de este endeudamiento con sus impuestos actuales y futuros. Pero, aunque todo este financiamiento proviniera solamente de los impuestos sobre los salarios, el endeudamiento público constituiría todavía un obstáculo para el capital privado; al venir el sector público a competir con el sector privado para la obtención de los fondos disponibles en cantidad limitada en el mercado de capitales, el aumento de las tasas de interés que resultaría impondría un coste suplementario a la empresa privada y en consecuencia tendría un efecto desincentivador sobre la inversión privada” (Gill, 1996: 673-674)¹⁰⁷.

Pero el capital privado no se conforma con una reducción de los gastos públicos. Quiere además que se realice un ajuste completo de los gastos improductivos del Estado, al que sólo sobrevivirán las actividades que merezcan existir desde el punto de vista del capital, es decir, las actividades rentables. Así, se plantea la supresión de las actividades estatales no rentables, la rentabilización (por una tarificación general) de los servicios mantenidos como públicos o la privatización de estos servicios. En definitiva, es preciso mercantilizar la mayoría de las actividades de un país.

¹⁰⁶ Este principio, enunciado por Ricardo en 1817, señala que el impuesto y el préstamo son dos extracciones equivalentes, una sobre la industria productiva del país, la otra sobre su capital productivo, su riqueza (Gill, 1996: 673).

¹⁰⁷ Se refiere al mecanismo conocido con el nombre de “efecto exclusión” (*crowding out*). En período de estancamiento, la importancia de tal fenómeno se ve sensiblemente reducida debido a la existencia de una sobreabundancia de ahorro que no encuentra dónde invertirse de manera rentable.

b) Definición de conceptos en torno a la privatización.

Si bien ya Adam Smith (1776) ¹⁰⁸ hacía referencia a este fenómeno, en su acepción *moderna* el término “privatización” fue usado por primera vez en 1970 por el economista inglés David Howell, vinculado al Partido Laborista, en una revisión del “dogma estatizante” de este partido tras el *crash* de la libra esterlina en 1967. Se extendió su uso con la privatización de British Telecom en 1984, y posteriormente con la generalización de los programas de privatización en casi todos los países del mundo.

Como primera aproximación, digamos que se entiende por *privatización* tanto la venta de acciones de empresas estatales (más propiamente *desestatización*) como la transferencia de la operación de actividades para el sector privado, sea por medio de autorizaciones, permisos, arrendamientos o concesiones, aunque se mantenga el control y la responsabilidad en manos del Estado.

Aunque existen multitud de interpretaciones del término “privatización”, pueden distinguirse cuatro contenidos básicos:

1. **Venta** de los activos del sector público al sector privado: se trata de la privatización en sentido estricto o venta de empresas o bienes públicos a empresas privadas.
2. **Desregulación** de mercados monopolistas o privilegiados¹⁰⁹, es decir, relajación o abandono del control estatal sobre la producción de bienes y servicios privados (liberalización).
3. **Contratación** de servicios públicos al sector privado: traspaso al sector privado de servicios antes prestados por entes públicos: educación, sanidad, transporte..., ya sea manteniendo el financiamiento público de estas contrataciones u otorgando concesiones, contratos de operación y usufructo, etcétera.
4. **Reducción** de la burocracia estatal e implantación en el sector público de criterios de eficacia (desburocratización).

¹⁰⁸ “En todas las grandes monarquías de Europa, la venta de las tierras de realengo produciría sumas muy elevadas, que, si se aplicaran a redimir las deudas públicas, liberarían rentas mucho mayores que cuantas hayan podido dar nunca esas tierras a la Corona... Una vez que los realengos hubieran pasado a ser propiedad privada, en pocos años estarían muy mejorados y bien cultivados”.

¹⁰⁹ La desregulación puede definirse como la introducción de competencia en mercados caracterizados por privilegios monopolistas, restricciones legales u otras barreras de entrada a empresas privadas, o también como la adopción de medidas “que consisten básicamente en la eliminación por las instancias públicas competentes de restricciones y constricciones que afectaban a las decisiones empresariales” (Martín Mateo, 1988: 47-52).

En esta investigación haremos referencia fundamentalmente a la primera modalidad, si bien aparecerán ejemplos de las otras tres. En la literatura sobre privatización, y teniendo en cuenta las características de las EP mencionadas en el apartado I.3., se suelen establecer tres conclusiones respecto a la privatización de empresas públicas:

1. Se puede esperar un incremento de la eficiencia económica y productiva especialmente en las EP que operan en mercados competitivos, o donde se podrían crear condiciones competitivas.
2. La eliminación de distorsiones y el ingreso de mayor competencia, cuando esto sea posible, aparece como una condición complementaria que contribuye a que la privatización pueda tener efectos beneficiosos en términos de eficiencia económica,
3. La privatización de EP en condiciones de alta protección, o donde existen barreras de entrada a la concurrencia, sólo contribuiría a pasar de monopolios públicos a monopolios privados.

En este sentido, señala Salazar:

“Por ejemplo, en algunos casos concretos de privatización, en que se ha dado alta prioridad al objetivo de saneamiento financiero y de extracción de un precio máximo en la venta de activos, sin regular el número y naturaleza de los nuevos propietarios, con frecuencia se encuentra que la privatización ha contribuido a la concentración de riqueza, o a situaciones monopolísticas en manos privadas. Incluso el efecto fiscal puede ser negativo cuando, como con frecuencia se ha hecho, se privatizan empresas públicas rentables” (1991: 474-475).

Vickers y Yarrow (1996: 186) mencionan tres tipos de privatización de referencia:

1. La privatización de empresas competitivas o, más generalmente, la transferencia al sector privado de empresas públicas que operan en mercados de productos competitivos sin fallos de mercado sustanciales.
2. La privatización de monopolios: la transferencia al sector privado de empresas públicas con un poder de mercado sustancial, como las redes de servicios públicos en el sector de las telecomunicaciones o la energía eléctrica.
3. La concesión o contratación externa al sector privado de servicios financiados públicamente, que antes eran prestados por organismos del sector público.

Usaremos estos tres tipos de referencia a lo largo de la discusión.

A continuación mostramos otros aspectos relevantes de los procesos de privatización, como son los pasos previos y las etapas de una privatización. En un proceso de privatización hay diversos agentes:

- Agencias ejecutivas, de coordinación e implementación del proceso;
- Agencias fiscalizadoras, con el fin de garantizar la imparcialidad e independencia de los procesos privatizadores de los diferentes intereses en juego;
- Consultoras contratadas para estudiar el sector y proponer el modelo de venta¹¹⁰.

Antes de su privatización, es necesario acondicionar la empresa para poder proceder a su venta, principalmente a través de las reformas legales necesarias y del saneamiento de las finanzas de la empresa (la forma más habitual de sanear las empresas públicas ha sido mediante la asunción de pasivos por parte del sector público). Se da la paradoja de que algunas empresas públicas tienen problemas para llevar a cabo este proceso dada la restricción de liquidez existente, que, por otro lado, ha sido una de las causas de su situación financiera. Sin embargo, normalmente, estas restricciones se eliminan sin problemas con rápidos decretos a la hora de preparar su privatización.

Una vez que la empresa ha sido saneada y está en condiciones de ser vendida, habrá que proceder a su valoración. La privatización supone la conversión de un amplio stock de activos en flujos de caja a corto plazo, utilizándose habitualmente la óptica del “método de descuento de flujos de caja” que, a grandes rasgos, presume que el valor de una empresa es igual al valor actual de los flujos que es capaz de generar en el futuro descontados por la tasa de coste de capital correspondiente, que incluye la prima de riesgo de la empresa valorada. Así, si realmente se percibe por el mercado que va a tener lugar una mejora en la eficiencia de la empresa a privatizar, se producirá un aumento de las expectativas de generación de flujos de caja, con lo que su valor se incrementará (Gámir, 1998: 31).

Otro aspecto importante es el señalado por Esteban y Moreno (1995: 62): “A pesar de la presencia de expertos externos, la crítica de infravaloración de los activos y, por tanto, de una

¹¹⁰ “En las experiencias privatizadoras, dada la complejidad y dificultades existentes, ha sido normal recurrir a consultores técnicos, económico-financieros y jurídicos externos a la Administración para asesorar y muchas veces encargarse directamente del proceso de venta” (Esteban y Moreno, 1995: 59). Asimismo, estas empresas

pérdida de ingresos para los contribuyentes ha estado muchas veces presente”. En el caso de gobiernos inmersos en ambiciosos procesos de privatización, la necesidad de garantizar la continuidad y el éxito del proceso puede llevar a reforzar la tendencia a vender los activos públicos por debajo de su valor real, para atraer futuros inversores en el futuro.

Una vez concluidas las fases preparatorias se inicia el proceso de adjudicación. No pretendo exponer un compendio de los procedimientos existentes en los procesos de privatización, pero sí creo conveniente apuntar algunos elementos, dado que dependen en gran medida de las motivaciones que hayan llevado a un gobierno a privatizar una empresa. La transferencia al sector privado puede realizarse por contratación directa, o por concurso público, procedimiento éste que es el más ampliamente utilizado y que comporta dos opciones: un sistema de precio fijo, por el cual se determina por parte de la autoridad competente el precio al que se venderán las acciones en el momento en que realiza la oferta. Utilizado habitualmente para colocar los títulos entre los pequeños inversores: o un sistema de subasta o licitación, por el que el comprador ofrece un precio, adjudicándose los títulos a las ofertas más altas. Puede realizarse por el método de sobre cerrado -cada empresa interesada en la compra ofrece el monto que está dispuesta a pagar- o por puja a viva voz entre dichas empresas. El primer método permite un mayor control por parte del gobierno, que puede llevar a cabo negociaciones previas a la subasta. Suele ir destinado a compradores institucionales. Si lo que se quiere es maximizar los ingresos, el sistema más idóneo, obviamente, es el de subasta (Esteban y Moreno, 1995: 63). Sin embargo, el sistema de precio fijo presenta mayor claridad y transparencia de cara al futuro inversor.

De manera más amplia, decir que la elección de una u otra modalidad dependerá de los objetivos perseguidos y del tipo de actividad considerada. Las modalidades de privatización que pueden darse son:

- Oferta pública de acciones: el gobierno establece un precio por acción y solicita propuestas de los interesados. Suele conocerse con la siglas OPV (ofertas públicas de venta).

externas han sido utilizadas como coartada para justificar la pretendida imparcialidad y neutralidad del proceso de privatización.

- Oferta particular de acciones: realizada a través de licitaciones o negociación directa con inversores estratégicos, en la que los interesados muestran el precio que están dispuestos a pagar, cantidad que debe superar un precio mínimo fijado *a priori*.
- Sistema mixto: combinación de las modalidades anteriores. Adoptado cuando se quiere dar una parte a un grupo específico (*hard core* o *noyau dur*), con el objetivo de asegurar el control nacional.
- Venta a empleados y administradores: similar a la oferta particular de acciones.
- Liquidación de activos: cuando la empresa es liquidada y sus activos vendidos.
- Contrato de administración o arrendamiento: el Estado mantiene la propiedad, pero busca mejorar la gestión de la empresa a través de un contrato con un operador/administrador privado.

Los nuevos propietarios pueden ser:

1. El accionariado popular: la venta se realiza de modo muy fragmentado para que llegue a un número grande de ciudadanos. En esta modalidad el precio de salida suele ser favorable para el futuro comprador, lo que implica una redistribución de la renta desde los contribuyentes hacia los futuros accionistas. Existe el riesgo de que este accionariado se diluya rápidamente en la búsqueda de la maximización del beneficio personal, y se concentren así las acciones en pocas manos.
2. El personal de la empresa, al que se transfieren acciones en condiciones especiales con el objetivo -declarado- de fomentar su interés en la marcha de la empresa, si bien suele utilizarse para vencer resistencias a la privatización.
3. Los adquirentes cualificados técnica y económicamente, grupo que comprende generalmente instituciones o personas jurídicas a las que se les exige determinadas condiciones técnicas y/o económicas por razón del objeto de explotación y otras características de la empresa a privatizar (Esteban y Moreno, 1995: 64-65). En estos caso, suele plantearse el interés de la participación de los inversores extranjeros en base a la necesidad de capitales externos (en muchas ocasiones para cerrar la brecha comercial y/o fiscal) y de tecnología. Un caso especial es la compra de empresas públicas de países periféricos por parte de empresas públicas de países centrales ¹¹¹.

¹¹¹ Caso al que haremos referencia en las reflexiones finales de la tesis, pues es un punto que escapa a los objetivos de esta investigación.

Relevante es la relación entre el hecho de que un gobierno regule la privatización y la importancia que el objetivo de maximización del precio de venta tenga en su agenda. Así,

“el valor de la venta será mayor si la empresa se privatiza en un marco de regulación ligera y de un mercado protegido, pero es probable que la eficiencia económica se vea perjudicada. O bien una regulación más estricta, aunada a otras medidas para exponer a la empresa a mayores presiones competitivas, promoverá la eficiencia pero reducirá la recaudación que tenderá a obtenerse de la venta inicial de activos” (Vickers y Yarrow, 1991: 229).

La cuestión clave es decidir si se privatiza la empresa como una única unidad económica o se divide su actividad en varias unidades diferentes. Puede producirse así “una segregación de actividades mediante la escisión vertical u horizontal de las mismas así como mediante su regionalización geográfica” (Esteban y Moreno, 1995: 60). Pueden darse varios casos: i) que aunque la explotación del conjunto de las actividades de la empresa sea deficitaria, haya partes cuya explotación sea rentable; ii) el gobierno puede decidir mantener ciertas actividades que considera estratégicas y desprenderse de otras que no presentan dicho carácter; iii) que se pretenda romper un monopolio para introducir competencia en un sector, por lo que la empresa pública se venderá también por partes. En los capítulos II y III haremos referencia a este aspecto en relación tanto al caso brasileño como al caso inglés, paradigmático en este sentido, como en tantos otros.

Un aspecto relevante en los procesos de privatización es el de la regulación. Al igual que señalamos antes respecto a los procedimientos de privatización, creo conveniente apuntar algunos elementos respecto a la regulación de los sectores privatizados, dado que este aspecto también depende en gran medida de las motivaciones que hayan llevado a un gobierno a privatizar una empresa.

Vimos como uno de los aspectos de la función de acumulación del Estado era el establecimiento de marcos regulatorios que permitan un mejor funcionamiento del sistema. Así, dentro del contexto del dominio del mercado, “la regulación tiene por objeto reducir las ineficiencias económicas que son producto de las posiciones de monopolio” (Yarrow, 1986: 352). Pero también se regula para proteger a los ciudadanos de posibles abusos por parte de las

empresas con dominio del mercado. Recordemos que no todas las actuaciones del Estado han de ser directa y/o necesariamente funcionales al sector privado.

Define Ariño la regulación como “aquella actividad normativa en la que el gobierno condiciona, corrige, altera los parámetros naturales y espontáneos del mercado, imponiendo determinadas exigencias o requisitos a la actuación de los agentes económicos” (Ariño, 1993a: 50).

En este orden de cosas, y siguiendo con la argumentación dominante, apunta Termes (1996: 32) que en un proceso de privatización se han de cumplir una serie de condiciones:

1. Se ha de liberalizar el sector de pertenencia de la empresa pública a privatizar. La regla sería: primero liberalizar, después privatizar.
2. Toda privatización debería realizarse en un ambiente real de total transparencia.
3. La adquisición privada de las acciones públicas de las compañías que se enajenasen debe hacerse mediante cualquier modalidad de puja que garantice la igualdad de oportunidades entre los potenciales compradores, y permita al sector público maximizar los ingresos provenientes de las enajenaciones.

Es necesario aclarar la cuestión obvia de que la privatización -la transferencia de propiedad- y la liberalización -la potenciación de la competencia- son dos conceptos totalmente diferentes, aunque en el debate sobre privatización suelen aparecer emparejados, porque los programas de privatización de empresas públicas han estado acompañados muchas veces de importantes medidas liberalizadoras (Esteban y Moreno, 1995: 49-50). Sin embargo, en ocasiones, la privatización puede generar mecanismos contrarios a la liberalización de la economía. Sucede así en el caso de un monopolio o cuasi-monopolio, cuya venta genera más ingresos que vender una empresa que ha sido dividida y se enfrenta así a una mayor competencia. Así, unos mayores beneficios para las arcas públicas no significa necesariamente un mayor beneficio para el consumidor.

“Hay que tener en cuenta que vender una empresa pública es una cuestión comercial: o las perspectivas de rendimiento son atractivas o no va a ser posible encontrar futuros compradores. El valor de los activos y, en consecuencia, el volumen de ingresos que el gobierno puede obtener con su venta, depende fundamentalmente de la visión que los inversores potenciales tengan de

los gestores de la empresa, de su capacidad organizativa y de las perspectivas futuras de negocio” (Esteban y Moreno, 1995: 61).

Así,

“Al privatizar una empresa que opera en un entorno monopolístico su valor es mayor si se preserva su poder de mercado. Por esto, la privatización sin reestructuración competitiva del sector permite obtener mayores ingresos. Es difícil esperar que una Hacienda Pública preocupada por maximizar el ingreso obtenido en la venta de activos públicos apoye medidas de liberalización” (Bel i Queralt, 1996:52).

Aunque en la teoría el objetivo de la eficiencia sea primordial, no puede enfatizarse demasiado, sobre todo a medida que el momento de la venta se acerca, porque la empresa perdería atractivo para los compradores. Así, el sistema de regulación que se vaya a establecer debe ser tenido en cuenta, porque a mayor regulación y nivel de competencia menores serán los ingresos que pueda obtener el gobierno con la venta (en relación a lo dicho sobre el mayor precio de un monopolio).

El Banco Mundial (1992b) considera que la privatización es más fácil de lanzar y más probable su éxito cuando la compañía opera en un mercado competitivo, y cuando el país tiene un entorno político *market-friendly* y una buena capacidad para regular. Sin embargo, en muchas ocasiones, prima la idea de que el valor de la venta será mayor si la empresa se privatiza en un marco de regulación ligera y de un mercado protegido, pero es probable que la eficiencia económica se vea perjudicada.

Esta intervención afecta directamente al funcionamiento de los mercados “con el fin de influir en la asignación de los recursos disponibles” (Esteban y Moreno, 1995: 34). Como vimos, esta intervención pública se justifica por la existencia de fallos de mercado.

Hay que tener en cuenta que no estamos ante una situación de desregulación completa, sino de cambio en la regulación. Derivado de lo que venimos diciendo, la reducción del papel de Estado empresario que supone todo proceso de privatización puede llevar aparejado el incremento de su función como regulador. Habría, según Kay (citado en Rosa y Senra, 1995: 154) dos tipos de regulación: la **regulación estructural**, en la que el Estado determina qué empresas o tipo de empresas pueden iniciar qué tipo de actividades; y la **regulación de**

conducta, en la que se controla cómo se comportan las empresas en actividades escogidas por éstas. En este caso, se intenta en ocasiones una regulación a través de la orientación de las fuerzas del mercado, por ejemplo vía política de precios o impositiva para estimular o controlar determinadas actividades productivas o el consumo de determinados bienes.

En relación también con la regulación, está el tema de las **concesiones**, tercer tipo de referencia de Vickers y Yarrow. Se plantea dentro del discurso privatizador la diferencia entre prestación de servicios y provisión de servicios, la primera en relación a quién debe llevar a cabo las actividades hasta ahora desempeñadas por el sector público, la segunda en relación a su financiación. Así, se considera que el Estado ha de velar porque los servicios se den en igualdad de oportunidades y debe asegurar la equidad, pero no necesariamente para ello ha de actuar directamente en la prestación de los servicios. La idea dominante actualmente es que, en el caso de los denominados servicios públicos, el sector público debe *apenas* financiar las actividades, mientras ha de reservarse para el sector privado su ejecución. El Estado pasa así a determinar las directrices y a fijar las reglas, en cuanto que la producción de los servicios queda a cargo del agente concesionario privado.

“Esto permite que ésta última ejerza actividades de producción históricamente desempeñadas por el Estado, y que éste, teniendo su capacidad de inversión recuperada, se ocupe de sus *funciones clásicas*” (Coelho y Wagner, 1996: 17, la cursiva es nuestra).

Dejamos para más adelante la crítica de esta perspectiva.

En este mismo orden de cosas, otro concepto importante es el de **privatización en el margen**, que consiste en que el sector privado realiza nuevas inversiones, comprendiendo la ampliación de la producción en áreas hoy totalmente, predominante o parcialmente ocupadas por el Estado. En este caso, a diferencia del cambio de activos por deuda, se expande la oferta. Con la entrega al sector privado de la ampliación de la capacidad productiva de los servicios públicos se constituyen sectores mixtos, coexistiendo producción estatal -los viejos equipamientos y plantas- con producción privada en nuevas inversiones. En estos casos, los inversores privados exigen una recuperación tarifaria que, aspecto éste que no se suele mencionar, también hubiera permitido retomar las inversiones a las empresas estatales. Así, señala Prado:

“Todo sugiere que la recuperación rápida de la inversión en estos sectores, esencial para la mejora de la competitividad sistémica del País sería mejor asistida por un reecuacionamiento de la economía mixta que por la priorización de la venta de activos” (Prado, 1995: 4).

En el caso de Brasil veremos cómo es relevante este fenómeno en el sector eléctrico, con una importante participación del sector privado en nuevas inversiones en áreas hasta ahora cautivas del sector público (Pinheiro, 1994a: 19).

Un aspecto importante que trataremos en el capítulo III es el impacto fiscal de las privatizaciones, que depende del dinero que se obtenga de la venta de la empresa estatal y del uso que se haga de esos ingresos.

En cuanto al precio de venta de las empresas estatales, existen diferentes posibilidades:

- Valor económico: es el valor presente del flujo de rentas futuras que el activo sería capaz de generar en caso permaneciese en manos del Estado. En caso de usarse este valor, la venta no cambiará el patrimonio líquido del Estado y no tendrá impacto fiscal. En caso de que el sector privado considere que puede mejorar los rendimientos de la empresa a través de inversiones y reestructuraciones, esa creencia se reflejará en una disposición a pagar un mayor precio, que será un beneficio patrimonial para el Estado.
- Valor patrimonial: se refiere a su patrimonio contable, o sea, la capitalización de los resultados en años anteriores, menos la depreciación del capital instalado, más la revalorización del activo fijo. Dados los numerosos errores o imprecisiones contables existentes en las empresas estatales, este sistema puede resultar complejo de aplicar.
- Valor de liquidación: el que se obtendría en caso de que la firma fuese liquidada y sus activos puestos a la venta.
- Valor de mercado: calculado en base al valor por el que sus acciones son negociadas en el mercado. Esta posibilidad dependerá de la existencia de un mercado financiero desarrollado y eficiente. Hay que tener en cuenta que en una coyuntura de crisis económica, el valor del mercado puede quedar por debajo del

valor económico, dependiendo también, como ya hemos apuntado de la situación en la que se encuentre la empresa respecto a la competencia en el sector.

En todos los casos, la valoración que el sector privado haga de la empresa a privatizar dependerá de la política de precios existente, por lo que conviene llevar a cabo una reestructuración de la misma antes de proceder a su venta. Esta transparencia tiene relación también con la regulación existente en el sector. Volviendo a algo ya mencionado, decir que la incertidumbre respecto a las futuras reglas de regulación puede restringir el número de candidatos a la compra, si bien puede favorecer a aquellos grupos fuertes que se vean capaces de influir en la futura implementación de normas.

En cuanto a los aspectos políticos que pueden afectar el precio de venta, nos encontramos con el caso de que se establezcan precios inferiores al valor económico para evitar que la privatización sea un fracaso, así como con otro caso, en el que se venden acciones a precio inferior al de mercado a los gerentes y a los empleados de dicha empresa con el fin de romper las resistencias que pudieran ofrecer.

Una vez vistos estos condicionantes de la venta, y dado que predomina una perspectiva contable en el proceso de privatización, es de la mayor importancia ver también este fenómeno desde un punto de vista fiscal. Así, los principales efectos del programa de privatizaciones serían:

1. En los ingresos del Estado: si son empresas con pérdidas se generará un flujo positivo. Si son empresas con beneficio, se pierden rentas, por lo que será necesario que se reestructure el sector para proporcionar una mejora relativa de la capacidad de generar tributos para el Estado.
2. A cambio de los activos reales y de los derechos para operar en un mercado protegido (sobre todo en las concesiones de servicios públicos), el Estado obtendrá las siguientes contrapartidas:
 - un ingreso (receta) corriente: efectivo monetario.
 - títulos de deuda pública, que representan una disminución de la deuda global y, por ello una reducción de los gastos futuros con su servicio.
3. El Estado obtiene beneficios fiscales adicionales al ceder un plano de inversión que no podría efectuar, aunque fuese socialmente responsable por él.

En caso de empresas lucrativas, puede esperarse la posibilidad de un aumento de los ingresos (*receita*) tributarios derivados de su privatización, en función de mejoras productivas, lo cual equivale a un aumento de la recaudación impositiva. Así,

$$\text{Efecto fiscal líquido} = VA_{SD} + VA_{RC} + VA_{AIP} + VA_I - VA_R$$

VA_{SD} = Valor actual de la reducción del servicio de la deuda pública, cuando los recursos de la alienación de empresas sea utilizado para el rescate de deuda o para su abatimiento.

VA_{RC} = Valor actual de los ingresos en moneda corriente, en el acto de venta de las empresas.

VA_{AIP} = Valor actual de la recaudación de impuestos posibilitado por la mejora del desempeño en el sector en la cual la empresa fue privatizada.

VA_I = Valor actual de los beneficios generados por las inversiones transferidas al sector privado.

VA_R = Sacrificio representado por la pérdida del derecho al valor actual del flujo generado por la empresa estatal.

(Coelho y Wagner, 1996: 22).

Figueira de Mello (1994: 447 y ss.) hace una reflexión teórica sobre la medición de las necesidades financieras del sector público (NFSP) y el impacto fiscal de las privatizaciones. Parte del hecho de que es usual considerar que las privatizaciones contribuyen en gran medida a reducir el déficit público. Esto se debe, dice, a que se miden las NFSP de forma errónea, sumándose los ingresos del programa de privatización a los ingresos corrientes del año. Las NFSP se miden sumando todos los ingresos del Estado y deduciendo todos sus gastos. El exceso de gastos sobre el total de los ingresos es lo que debe ser financiado por el sector privado y, por ello, se denomina “necesidades de financiamiento”. Si se suman los ingresos del PP a los ingresos corrientes del año, disminuirán las necesidades de financiamiento de ese año. Pero esto es incorrecto, pues así como un gasto de inversión significa adquirir el derecho al flujo de renta futura que el bien de capital pueda generar, la venta de un activo significa desprenderse de ese mismo flujo. Así, una operación de privatización de una empresa lucrativa tiene efectos no sólo en el año presente, cuando reduce las NFSP, sino también sobre el futuro, cuando el Estado no pueda contar más con el flujo de dividendos que acostumbraba a recibir de la empresa privatizada. En este caso, la reducción del déficit del año de la privatización se

realiza a costa de déficits mayores en el futuro (ibidem). En la medida en que la venta de acciones de empresas estatales significa una mera transferencia de fondos entre dos cuentas activas del gobierno (“caja” y “acciones de empresas estatales”), la privatización no altera el patrimonio líquido del Estado ni su déficit corriente, por lo que no tiene impacto fiscal. Por esto, dice Werneck (1989) que la privatización es un método de financiar el déficit público, pero no una manera de eliminarlo, a no ser que se utilicen esos ingresos en adquirir el derecho para otro flujo semejante de ingresos futuros o para cancelar un flujo futuro de gastos.

“Los beneficios logrados con la venta de una empresa pública suelen ser considerados como gastos negativos de capital en las notas fiscales, y por tanto reducen los déficits; la reducción, sin embargo, es sólo temporal. La venta de un activo, por su impacto, se aproxima más a un financiamiento de títulos que a una medida estructural semejante a un aumento de impuestos o a una reducción de gastos” (Hemming y Mansoor, 1988: 32).

Si, por ejemplo, los ingresos del PP fueran utilizados para el financiamiento de gastos corrientes, la capacidad de ahorro futuro del Estado se vería reducida ya que quedarán sin cobertura aquellos gastos que el Estado acostumbraba a financiar, implícita o explícitamente, con los ingresos y dividendos de la empresa lucrativa que fue privatizada. Si los ingresos de la venta fueran utilizados para pagar deudas del sector público de valor presente semejante, el impacto será neutro. Si, por otro lado, el Estado utiliza el ingreso de la venta para una nueva inversión de rentabilidad igual a la antigua, el impacto también será neutro, mientras que si la rentabilidad fuera menor el impacto fiscal sería negativo y, en caso contrario, positivo. En resumen, sumar los ingresos a los ingresos corrientes no es sino una ilusión fiscal y la privatización sólo tendrá impacto sobre el déficit si hay ganancias o pérdidas patrimoniales con ocasión de la venta, definidas como desvíos en relación al valor económico.

En resumen, la privatización sólo tendrá impacto sobre el déficit si hay ganancias o pérdidas patrimoniales con ocasión de la venta, definidas como desvíos en relación al valor económico.

Numerosos estudios muestran cómo la privatización no es ninguna panacea en lo que respecta al aspecto fiscal. Son pocos los países donde los ingresos por privatización han resuelto de manera significativa los problemas fiscales.

“Las privatizaciones han favorecido el cierre de la brecha fiscal, sin embargo, no pueden reemplazar a la tributación permanente como fuente de financiamiento del sector público. En varios casos, razones macroeconómicas -de ajuste fiscal- han acelerado la urgencia de las privatizaciones, descuidando el impacto efectivo sobre la competencia” (Osvaldo Sunkel, CLAD, Web).

De este modo, sigue pendiente la realización de una amplia y profunda reforma tributaria en América Latina, si bien no podemos extendernos aquí en este sin duda interesante problema.

c) Significado de los procesos de privatización.

En la perspectiva, digamos, convencional, se defiende que

“Las privatizaciones suponen, por tanto, una primera respuesta a los problemas de ineficiencia de la empresa pública. Ahora bien, la privatización no es una simple transferencia de propiedad del sector público al privado ni un medio para mejorar únicamente la competitividad de la empresa; el efecto de la privatización es fundamentalmente *multiplicador* en el sentido de impulsar un clima general de competencia y de mejora generalizada de la eficiencia. La privatización libera, por tanto, un poderoso efecto psicológico en favor de la competitividad” (Gómez Acebo, 1997: XXXV).

En la discusión sector público-sector privado que aquí nos ocupa podríamos medir el intervencionismo del Estado con indicadores cuantitativos *objetivos* como el porcentaje del PIB producido por el Estado o con otros indicadores. Sin embargo, alcanzaremos un mejor conocimiento de la realidad si combinamos este indicador con un análisis más cualitativo, como es la orientación al mercado de la estrategia de desarrollo. Las privatizaciones se entienden mejor si partimos del hecho de que la lógica que rige en el capitalismo es la lógica de maximización de la ganancia y que el momento histórico es de crisis estructural. La solución que se plantea pasa por procesos de privatización como instrumento para tratar de ampliar los espacios de ganancia y la proporción de ganancia en todos los ámbitos, unida a un descenso de los salarios reales.

A diferencia de la visión predominante,

“La privatización no debe ya ser concebida como un modismo. Se trata de un mecanismo adoptado de forma generalizada en el mundo y que se inserta en el ámbito del nuevo paradigma de actuación de los Estados. La privatización no constituye un fin en sí misma, tampoco se caracteriza, actualmente, como una cuestión ideológica o exclusivamente como forma de obtención de recursos. Debe ser entendida como parte de un proyecto de redefinición del papel

del Estado en la actividad económica y como uno de los instrumentos auxiliares en el proceso de elevación de la eficiencia global de la economía” (Moreira, 1994: 99).

Creemos que esta idea es criticable, en la medida en que en este tipo de planteamientos subyace una perspectiva pluralista del Estado en el sentido indicado en I.2. y una visión de la privatización como panacea para el bien común, algo que está lejos de reflejar lo que realmente ocurre en estos procesos. Volvemos a mencionar la función de acumulación del Estado y la existencia de una estrategia diferente en cada momento histórico, que nos permite una aproximación diferente a ésta.

En este momento histórico de crisis del capitalismo a nivel mundial y en particular en América Latina, el significado básico de las privatizaciones remite a la transferencia de un importante volumen de recursos efectivos o potenciales del Estado al capital, en concreto a aquellos segmentos dirigidos por el capital transnacional y enlazados con el capital financiero-especulativo (Arrizabalo, 1998: 120). En la medida en que el sector privado ve que, a largo plazo, no es rentable la acción estatal, de la que tanto se aprovechan sin embargo a lo largo de la historia, en Brasil y en otras partes, la única solución es buscar nuevos espacios de valorización del capital y, por ende, la privatización. Dicho de otro modo, con la crisis económica se abre una ofensiva cuyo doble objetivo es la supresión de toda traba a la explotación del trabajo y a la liquidación del sector público, es decir, la recuperación por el sector privado de lo que de alguna manera había sido “expropiado” con el transcurso de los años por el lugar creciente tomado por el Estado. Se trataría de “recapitalizar”, remercantilizar una economía en la que una parte cada vez mayor llegaba a funcionar escapando a las reglas del capital (Gill, 1996) ¹¹².

Los mecanismos que utiliza el capital para incrementar su tasa de ganancia son (Arrizabalo, 1998: 114):

- a) Apertura exterior (desreglamentación) como mecanismo de ampliación de la base de extracción y apropiación de plusvalía para el capital transnacional, especialmente en el ámbito financiero.
- b) Desregulación/precarización del mercado de trabajo como forma de abaratar el costo del trabajo.
- c) Privatizaciones.

Arrizabalo hace una reflexión en torno a este mismo problema:

“... la dificultad del capital para disponer de espacios de valorización o ganancia (debido a la destrucción de aquellos sectores en los que el capital basó su expansión) hace imprescindible la búsqueda de nuevos espacios y de ensanchamiento de la ganancia en todos. Para lo primero se privatizan aquellos sectores o segmentos (rentables) previamente reservados al sector público (sanidad, educación, telecomunicaciones, pensiones, etc.) y para lo segundo se busca reducir los salarios reales. En realidad ambos fenómenos no se dan de forma aislada, sino profundamente interrelacionados, lo que conforma la base de los planes de ajuste” (Arrizabalo, 1998: 116-117).

Así, no se trata de cuestiones técnicas, de simples cambios de titularidad de empresas y servicios que pasan a manos del sector privado, sino que se trata de procesos económicos, políticos y sociales de reestructuración que, “a través de la transformación jurídica del carácter de pública al de privada de la propiedad de una empresa, de un servicio o de una actividad económica, abre nuevos espacios a la acumulación y ganancia privada” (Arrizabalo, 1997: 98).

En cuanto al significado económico que podemos dar a las privatizaciones desde esta perspectiva, Arrizabalo (1998: 118) señala que la privatización supone la apertura de **nuevos espacios de valorización del capital**. Por medio de las privatizaciones se abren al sector privado nuevos campos de inversión y rentabilización del capital, en unos momentos en los que no es fácil lograr una tasa satisfactoria de ganancia/beneficio. Se trata de recomponer las condiciones de ganancia económica.

En cuanto al significado político de las privatizaciones, digamos que se suele señalar que las privatizaciones suponen un cambio de sociedad y de modo de Estado, que son fruto de un cambio profundo de política. Sin embargo, esta explicación no tiene cabida en nuestro planteamiento, pues ya hemos dejado explicitada nuestra visión del Estado como una instancia que, más allá de pretender representar el interés general, responde funcionalmente a los imperativos del sistema económico capitalista. El hecho de que se planteen disfuncionalidades en cuanto a que el Estado pueda efectivamente en ocasiones favorecer ese interés general, no puede llevarnos a concluir que las privatizaciones supongan una orientación de la intervención en este sentido.

¹¹² Con la privatización de los servicios públicos, éstos vuelven a ser “productos”, ofertados en el mercado a un precio que permite la realización de una ganancia.

Como colofón de esta crítica de los procesos de privatización, mencionamos una cita que nos parece oportuna.

“Todo lo expuesto hasta el momento refuerza la idea ya apuntada de que las privatizaciones no son una cuestión meramente técnica sino que fundamentalmente constituyen un **fenómeno político**¹¹³” (Arrizabalo, 1998: 120).

En los siguientes capítulos iremos desbrozando el proceso de privatización brasileño y mostrando la validez de esta afirmación. Empezamos dicho recorrido con un análisis histórico de la evolución del papel desempeñado por el sector público en Brasil, concretamente del sector productivo estatal.

¹¹³ Entiéndase que se refiere a “político” en sentido amplio, no en sentido partidista, como suele utilizarse este término en la visión neoliberal.

5. A modo de recapitulación.

Tras una serie de notas que situaran epistemológicamente esta investigación, se plantean en este primer capítulo las dos visiones principales en América Latina en las dos últimas décadas: la neoliberal y la neoestructuralista. El **neoliberalismo** es dominante desde los primeros años ochenta, tanto por su auge en los países centrales como por su penetración en el continente a través de los planes de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Nos pareció importante señalar algunas de las características básicas de lo que entendemos por neoliberalismo, visión basada en el concepto de libertad y cuyo autor más relevante es Friedrich A. Hayek. Para los liberales, la crisis fiscal (aspecto central en el debate sobre la crisis del Estado desde una perspectiva *convencional*) no es más que la consecuencia de los excesos cometidos por el keynesianismo y el Estado de Bienestar (Cachón, 1994: 219). Se habría llegado a esta situación por el crecimiento desmesurado de la administración del Estado, los fallos del sector público y la sobrecarga del sector público. Su receta se resumiría en la vuelta a los principios de la hacienda pública clásica con un presupuesto equilibrado y en devolver al mercado el papel central en la economía.

Analizamos a continuación el **neoestructuralismo**, como visión que, ante el fracaso del neoliberalismo para ofrecer soluciones a la crisis, se presenta en los primeros años noventa como alternativa al neoliberalismo, a través fundamentalmente de la CEPAL. Sin embargo mostramos cómo ambas visiones convergen en varios aspectos: la consideración de la economía como variable independiente, la importancia que se concede al crecimiento económico como base del desarrollo; el mecanicismo que conllevan sus postulados; la importancia que otorgan al cortoplacismo; la orientación hacia afuera; la consideración del desarrollo -o del crecimiento, según el caso- como una cuestión técnica, etc.

Continuamos con una rápida revisión de las diferentes **teorías del Estado** que han ido apareciendo en la historia, desde Hobbes hasta Polanyi, pasando por Marx, Weber y Keynes. La idea de esta revisión era mostrar que el Estado no surge de la nada, como da la impresión en los análisis al uso sobre este tema. Si ya Weber apuntó la necesidad de la burocracia estatal para el desarrollo del capitalismo, será Marx quien realice la aportación más relevante a los efectos de esta investigación, en el sentido de que rompe con el *mito* del Estado como garante de la justicia, como encarnación de los ideales de la Ilustración y representante del interés

general. El estudio “La gran transformación” de Polanyi muestra cómo el Estado fue absolutamente relevante en el desarrollo del capitalismo, señalando acertadamente que “el crecimiento del Estado no es algo que haya sucedido *en oposición* el capitalismo, sino algo que ha sucedido en gran medida *debido al* capitalismo” (Bowles y Edward, 1990: 248). Esta perspectiva animaría toda nuestra investigación, en la búsqueda de relaciones entre el papel económico desempeñado por el Estado y la política de privatizaciones.

Consideramos seguidamente que era oportuno ver cómo enfocaban el tema del Estado las visiones neoliberal y neoestructuralista antes mencionadas, llegando a la conclusión de que, en el fondo, las diferencias eran mínimas. Nos pareció así que había que buscar otra perspectiva de análisis que fuera útil para alcanzar nuestros objetivos. Fue así como optamos por autores con una **visión neomarxista**, en el sentido de que se apoyan en los principios conceptuales establecidos por Marx, si bien se diferencian de la ortodoxia, entre otros aspectos, por considerar que la intervención del Estado es contradictoria para al evolución del capitalismo. En la perspectiva de estos autores (Offe, Gough, Mishra, O’Connor) es central el concepto de las **funciones del Estado**, planteándose que éste, en un sistema capitalista, ha de cumplir tres funciones: acumulación, reproducción y legitimación, siendo la primera la más relevante para nuestra investigación.

Así pues, el cumplimiento de estas funciones en el marco de la necesaria regulación estatal para la pervivencia del capitalismo es el eje central de la perspectiva de análisis utilizado en nuestro trabajo. A partir de esta premisa, distinguimos entre **funciones esenciales o primarias** (las tres anteriormente mencionadas) y **funciones secundarias o medios**, es decir, aquellos necesarios para el cumplimiento de las primeras. En este sentido, lo que en los análisis al uso suele denominarse “funciones del Estado” (educación, sanidad, seguridad...) no serían sino medios para permitir el desarrollo de la verdadera naturaleza del Estado como Estado capitalista. Los diferentes papeles y políticas que asume el Estado son sólo una expresión de sus finalidades funcionales (Evers, 1979: 68). En el caso de América Latina, a estas funciones se añadirían las funciones específicas dada la peculiaridad de Estado periférico. Señala Tilman Evers (1979) que el Estado, en el capitalismo periférico cumple las funciones *propias* del Estado capitalista y cumple además otras **funciones propias de su carácter periférico**: vincular el país con la economía internacional y asentar el sistema capitalista en estos países.

“La necesidad de la intervención estatal reside en el hecho de que el proceso de reproducción capitalista presupone estructuralmente funciones sociales que no puede cumplir el capital privado, y por eso se ve obligado a asegurar los costes de la producción y reproducción del capital empeñado directamente en renovar y mantener las fuerzas productivas, tanto las que afectan al proceso tecnológico como las que inciden en la reproducción de la mano de obra” (Picó, 1987: 19-20).

Esta perspectiva no debe sin embargo ser confundida con el funcionalismo propio de las teorías marxistas del Estado, denominado *vulgar* por Ludolfo Paramio en contraste con el que denomina *sofisticado*, propio de los autores aquí utilizados, y que sostienen que el Estado también puede llevar a cabo intervenciones disfuncionales para el sistema capitalista, siempre y cuando, en conjunto, se satisfagan una serie de condiciones para la continuidad del sistema.

Argumenta Claus Offe que el concepto de Estado capitalista como forma institucional de poder político se guía de cuatro condiciones funcionales: producción propia, restricciones tributarias, acumulación y legitimación democrática, que se articulan a través del mecanismo de la mercantilización. Las contradicciones que se presentan en el sistema son tendencias disfuncionales, siempre que, en términos globales, se mantenga la mercantilización.

La creciente intervención del Estado en las economías capitalistas, tanto en las centrales como en las periféricas, genera racionalidades extramercantiles, existentes en hospitales, en centros educativos, en el propio proceso de salarización y, aspecto aquí relevante, en las empresas estatales. De este modo, se da una contradicción entre la acumulación privada del capital y la progresiva socialización de la producción a través del Estado (Colom, 1992: 237). Así, desde el sector privado se intenta que el Estado revierta la tendencia, recapitalizando la economía y reincorporando estas actividades a la esfera de la acumulación privada (Gill, 1996: 685). En esta línea, el propio Gill se refiere a la utilización de los gastos públicos para la continuidad del sistema capitalista, diferenciando gastos productivos y gastos improductivos, y señalando que un Estado capitalista no puede permitirse los segundos, pues van contra el principio mismo de la economía capitalista: la obtención de beneficio.

En base a esta perspectiva elaboramos en el siguiente apartado un enfoque interpretativo que nos permitiera abordar el tema en el contexto particular de un país como Brasil. De igual modo, y avanzando un poco más en la argumentación, adoptamos la distinción que realiza

Solé Tura entre **el Estado como concepto** (nivel funcional) y **el Estado como tal** (nivel institucional). Si el nivel funcional fue abordado antes, en el nivel institucional podríamos distinguir el gobierno, la administración pública directa y la administración pública indirecta. Diferenciamos asimismo tres dimensiones: estructural, institucional y dinámica.

Si vinculamos todo ello con el **esquema “modelo → estrategias → políticas”** apuntado al inicio del trabajo, tenemos un marco de análisis que consideramos útil para nuestro propósito. Somos conscientes de que no hemos presentado un marco conceptual especialmente sólido, como podrían ser el neoliberalismo o el marxismo, pero creemos que los elementos conceptuales apuntados son útiles y suficientes para dar coherencia al análisis.

Si bien venimos hablando del “Estado”, en nuestro análisis nos centramos en una parte de éste. En la medida en que nuestra variable principal es el papel económico del Estado, en el capítulo I.3. conceptualizamos el **sector productivo estatal**. Si bien veníamos hablando de “intervención estatal”, en los siguientes capítulos nos referiremos fundamentalmente al sector productivo estatal y a su instrumento de acción principal: las empresas públicas o empresas estatales, que se configuran como una de las formas más importantes de intervención del Estado en las economías capitalistas. Definimos como **empresa pública** “cualquier empresa en la que los poderes públicos pueden ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen” (Rodríguez Curiel, 1990: 21). Se han apuntado muy diversas razones para explicar la existencia de la propiedad pública: debilidad del sector privado doméstico, economías de escala, economías externas, gerentes (*managers*) públicos dinámicos, rentas de recursos naturales, o la hipótesis histórico-política (Treat, 1983: 31-35). Desde hace ya unos años se habla de **fallos del mercado**, en los cuales estaría justificada la intervención del Estado: externalidades, rendimientos decrecientes, imperfecciones del mercado y justicia distributiva. En principio, no se admitirían otras intervenciones fuera de éstas. Sin embargo, con el auge de la visión neoliberal, surgen voces discrepantes que defienden una retirada del Estado de la economía argumentando que también existen **fallos del sector público**: separación entre costes e ingresos y costes excesivos y alcistas, internalidades y fines organizativos, externalidades derivadas y desigualdad distributiva. A este argumento suele unirse la consideración de la empresa privada como intrínsecamente más eficiente que la empresa pública, algo que mostramos está lejos de quedar demostrado.

En definitiva, en los sistemas capitalistas coexisten empresas públicas y empresas privadas, pero no compartimos la extendida idea según la cual habría dos lógicas distintas de asignación de recursos, antagónicas entre sí: una del mercado y la otra estatal. Por el contrario, en base a la argumentación presentada en I.2., en un sistema capitalista la lógica estatal está subordinada funcionalmente a la lógica privada de acumulación de capital. De este modo, el crecimiento de la participación de las empresas estatales en una economía no va en menoscabo del sector privado, sino que, como veremos en el caso de Brasil, éste sale fortalecido de este proceso de supuesto estatismo.

Dado que la visión neoliberal viene siendo dominante desde la década de los ochenta, se plantea la necesidad de reducir la presencia del Estado en la economía, para lo cual los gobiernos de casi todos los países del mundo toman medidas como la desregulación, la liberalización y la **privatización**. Es en esta política económica que centramos el apartado I.4., en el que detallamos cómo se introduce esta política en América Latina a partir de los programas de ajuste estructural y de la creciente aceptación de los postulados neoliberales en relación a la crisis de la deuda sufrida en el continente. Numerosos autores defienden la privatización de empresas públicas como medio de imponer principios de competencia en una economía, de reducir las distorsiones económicas provocadas por las interferencias políticas en el sector empresarial, disminuir el déficit y la deuda del Estado, favorecer la entrada de capitales extranjeros o extender el universo de población propietario de acciones. Los modelos de venta y los procedimientos con los que se lleve a cabo un proceso de privatización vendrán condicionados por estas ideas anteriores, así como la regulación que se establezca de las empresas privatizadas.

Hemos terminado el capítulo 1 con unas reflexiones sobre el significado de las privatizaciones, siempre dentro de una perspectiva de análisis en la que se tienen en cuenta los imperativos funcionales existentes en el capitalismo y la necesidad de mantener los mecanismos de mercantilización y los espacios de valorización del capital.

II. LA FORMACIÓN DEL SECTOR PRODUCTIVO ESTATAL BRASILEÑO.

“La predicación neoliberal no llegaba a la raíz de la cuestión: al contrario de lo que se pensaba, el intervencionismo estatal en Brasil no era una disfunción, sino un presupuesto básico del desarrollo” (Nogueira, 1998: 153-154).

“En Brasil, la debilidad y la inestabilidad económicas, nos llevaron a la adopción de una serie de planificaciones parciales e intervencionismos de Estado, siempre reclamados por los productores en dificultades y, casi siempre, más tarde, por estos mismos, condenados” (Roberto C. Simonsen, en Ianni, 1996: 69).

1. Los orígenes del Estado brasileño: del modelo primario-exportador a los inicios de la industrialización.

2. El modelo nacional-popular de Vargas y sus continuadores.

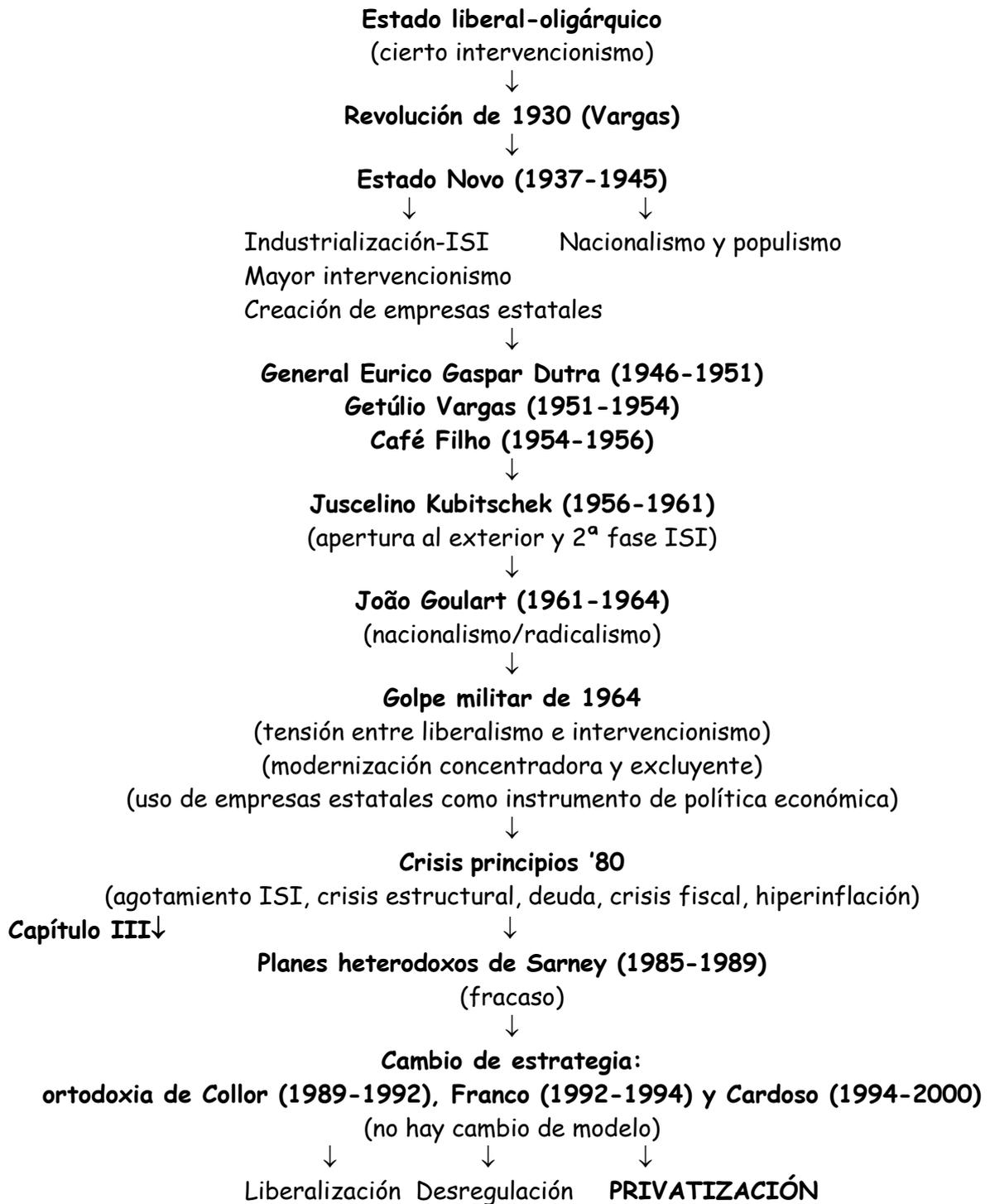
- a) De la Revolución de 1930 al Estado Novo (1937-1945).
- b) El modelo nacional-popular y la creación de empresas estatales.
- c) Los intentos reformistas de Juscelino Kubitschek (1956-1961) y de João Goulart (1961-1964).

3. El cambio de tendencia tras el golpe militar de 1964.

- a) La modernización autoritaria.
- b) La tensión entre liberalismo e intervencionismo.
- c) La crisis: entre la continuidad y el ajuste.

4. A modo de recapitulación: el sector productivo estatal y la industrialización en Brasil.

PLANTEAMIENTO DEL CAPÍTULO II.



Muchos autores, a la hora de analizar el Estado en Brasil, se centran en cuánto ha intervenido el Estado, en pretendida oposición al “libre funcionamiento del mercado”. Sin embargo, ya hemos apuntado en el capítulo I que en un sistema capitalista el Estado responde funcionalmente a las necesidades de la reproducción y legitimación capitalista. Creemos interesante, pues, ver el papel desempeñado por el Estado como principal agente dinámico del proceso económico, tomado en su evolución a lo largo de todo este siglo XX, en su vertiente de sector productivo en la que centramos nuestro análisis. El objetivo de este capítulo segundo es pues mostrar cómo la creación del sector productivo estatal responde -si bien no únicamente- en Brasil a las exigencias del modelo de desarrollo de cada momento histórico y, en definitiva, del proceso de acumulación capitalista.

Si bien compartimentar la historia en períodos estancos no se ajusta a la realidad, a nivel analítico es necesario distinguir unas etapas -con momentos de intersección entre ellas- que permitan aprehender mejor el fenómeno estudiado ¹. La idea no es tanto ofrecer un estudio exhaustivo de la historia brasileña, como apuntar algunas referencias que nos ayuden a entender mejor el análisis llevado a cabo en los capítulos centrales de la tesis.

Distinguimos así tres fases en la evolución de la intervención económica del Estado brasileño²:

1. **Estado oligárquico:** 1822-1930
2. **Estado populista:** 1930-1964
3. **Estado neoliberal** ³: 1964-hoy

Con mayor rigor, habría que añadir el adjetivo “capitalista” a los tres, porque el modo de producción dominante en este período ha sido el capitalista, y “el Estado siempre estuvo al servicio del sistema” (Bresser, 1977: 17). Mostraremos este interesante y relevante aspecto en las próximas páginas. La perspectiva es doble: por un lado, analizaremos el papel económico que juega el Estado en sentido *lato*, viendo qué estrategias y políticas económicas éste pone

¹ Siguiendo al filósofo Ortega y Gasset: “No creo que sea completamente inútil para contribuir a la solución de los problemas políticos distanciarse de ellos por algunos momentos, situándolos en una perspectiva histórica. En esta virtual lejanía parecen los hechos esclarecerse por sí mismos y adoptar espontáneamente la postura en que mejor se revela su profunda realidad”.

² Aún siendo conscientes de que la datación siempre tiene algo de arbitrario (Esteban y Moreno, 1995: 164), intentaremos justificar la división cronológica aquí defendida.

³ Soy consciente del grado de polémica que conlleva esta denominación, que defenderé a lo largo de esta investigación y que espero quede suficientemente sustentada por los argumentos presentados.

en marcha en cada período en la realización de sus funciones. Por otro lado, veremos, más concretamente, el papel desempeñado por las empresas estatales en el proceso de desarrollo económico en cada momento.

1. Los orígenes del Estado brasileño: del modelo primario-exportador a los inicios de la industrialización.

Si bien se ha dicho que el Estado en Brasil no proviene de la culminación de un proceso de tres o cuatro siglos, como en Europa, sino que desembarca de repente con la llegada de los barcos portugueses en el año 1500, creemos que incluso esta afirmación es aventurada, en la medida en que hasta casi tres siglos después no puede hablarse de “Estado” propiamente dicho en Brasil. Así, a pesar de que podría hablarse de un embrionario Estado oligárquico desde el siglo XVI, seguiremos lo establecido en la literatura habitual, que considera el estudio del Estado brasileño a partir de la independencia del país en 1822 ⁴.

Tras la independencia de los países de América Latina respecto a los imperios coloniales, se plantea la necesidad de construir Estados-nación en la región, abriéndose así un período de Estados oligárquicos controlados por los sectores vinculados a la exportación a través de la apropiación privada del propio Estado.

Es un momento en el que Brasil aún se inserta en el proceso de división del trabajo como exportador de un producto primario -el café-, que supone el 80% de las exportaciones del país. El Estado oligárquico se edificaba sobre la producción primario-exportadora, inspirado, al menos en teoría, en el *laissez-faire* liberal. Si bien es cierto que la política de apoyo al sector cafetero fue la más relevante, no lo es menos que la política de libre comercio durante el siglo XIX e inicios del XX representó un programa consciente para mantener las estructuras económicas predominantes en la época. Aunque suele considerarse que el Estado del siglo XIX tiene un carácter no intervencionista, coincidimos con Palazuelos cuando afirma:

“En cuanto a la actividad estatal hay una tendencia a sólo considerarla como importante y representativa a partir de este período [posguerra], utilizando para las etapas anteriores la imagen del Estado liberal no intervencionista. A su vez, esta consideración se apoya en una visión

⁴ Podría hablarse de un cierto Estado a partir del traslado de la Corte portuguesa a Brasil en 1807 tras la invasión de Portugal por las tropas napoleónicas.

cuantitativa de la actuación estatal, que atiende preferentemente-a veces exclusivamente-, a las acciones que pueden valorarse y tienen una traducción en datos económicos (gastos, ingresos, etc.)” (Palazuelos, 1990: 93).

Apunta también Rodríguez Cabrero que “el supuesto Estado liberal no intervencionista se ha demostrado históricamente que es un mito” (citado en Palazuelos, 1990: 93). Así, si bien es cierto que a nivel cuantitativo su intervención es reducida, sí lo hace cuando los sectores oligárquicos necesitan de su apoyo, sobre todo en el ámbito financiero. El Estado se preocupa también de obtener ingresos a través de tasas para su propia manutención. A medida que este Estado va adquiriendo fuerza, y de manera paulatina, se asiste a la destrucción de algunos privilegios oligárquicos, con transferencia de parcelas de poder político y económico al Estado. Sin embargo, como bien señala Marco Aurélio Nogueira⁵, el Estado se superponía a las oligarquías, pero no para marginarlas sino reconociéndolas y apoyándolas (1998: 44).

“Constituido de este modo, el Estado oligárquico cumple funciones y tareas específicas a las necesidades y requerimientos de la fracción hegemónica de la clase dominante y del modelo de desarrollo” (Kaplan, 1991a: 89).

En este marco, las funciones del Estado eran pues también políticas, actuando como Estado policía -copia del Estado liberal- y como fuente de empleos para la clase “media” improductiva vinculada a la oligarquía dominante en el país. El Estado va asumiendo progresivamente tareas relevantes en el área de la organización colectiva y de la política económica, manteniendo y expandiendo la disponibilidad de recursos productivos para el sector agrominero exportador, y para los grupos nacionales y extranjeros que lo controlan y explotan. El Estado favorece así la acumulación interna de capitales y la atracción de recursos externos. Pero además de promover y garantizar la hegemonía del sector primario-exportador y su control sobre el sistema productivo, el propio Estado se fue consolidando y reafirmando sus propios intereses frente a los intereses privados, integrando regiones y grupos hasta entonces desarticulados por el dominio de las oligarquías regionales (Fiori, 1992a: 193 y ss.).

“Expresión de una vía de desarrollo del capitalismo (...), el estado “oligárquico” latinoamericano no puede tener, en todo caso, otra función que la de ser la instancia encargada de crear las

⁵ Marco Aurélio Nogueira, investigador de la FUNDAP y profesor de la UNESP, es uno de los autores brasileños que con más lucidez viene analizando, desde una perspectiva no contable, la crisis del Estado en estos años.

condiciones superestructurales necesarias para ese tipo de desarrollo. Su primera tarea histórica consiste, por ello, en forjar un marco jurídico-político adecuado a la realización de la acumulación originaria de capital, erigiéndose en una potencia suficientemente autoritaria como para vencer toda resistencia que los grupos afectados pudiesen ofrecer” (Cueva, 1977: 133-134).

En esta misma línea, añade Marcos Kaplan:

“Para la construcción del orden político-institucional, la oligarquía y sus intelectuales orgánicos importan el modelo europeo y norteamericano del Estado independiente, centralizado, formalmente basado en la soberanía popular y en la democracia representativa” (Kaplan, 1991a: 88).

2. El modelo nacional-popular de Vargas y sus continuadores.

Pasamos a mostrar el período en el que se creó el sector productivo estatal brasileño, con sus particulares características, que condicionarán todo el posterior desarrollo de la economía brasileña.

a) De la Revolución de 1930 al Estado Novo (1937-1945).

La Revolución de 1930 consistió en un golpe de Estado propiciado por la *Aliança Liberal*, que había perdido las elecciones de ese año. El antiguo gobernador del *estado* de Rio Grande do Sul, **Getúlio Vargas**, tomaba por la fuerza el poder que las urnas le habían negado ⁶. La Revolución de 1930 supone la derrota -parcial- del Estado oligárquico ⁷ y la creación de las condiciones para el desarrollo de un Estado propiamente capitalista, con un sistema que engloba instituciones políticas y económicas, así como valores sociales y culturales de tipo propiamente capitalista ⁸. No hemos de caer pues en el error de pensar que esta intervención supone una estatización del sistema. Como queda patente en la Constitución de 1936, promulgada por Vargas.

“La intervención del Estado en el ámbito económico *sólo* se legitima para suplir las deficiencias de la iniciativa individual y coordinar los factores de producción, de manera a evitar o resolver sus conflictos e introducir en el juego de las competiciones individuales el pensamiento de los intereses de la Nación, representados por el Estado” (Constitución de 1936, art. 135) (la cursiva es nuestra).

⁶ En realidad, esta Revolución tenía como trasfondo una pugna entre oligarquías. Tras la ruptura del compromiso “*café-com-leite*”, existente desde principios de siglo, y que permitía la alternancia en el poder entre las oligarquías del Estado de São Paulo (productor de café) y Minas Gerais (productor de lácteos), las oligarquías disidentes de los estados de Rio Grande do Sul, Minas Gerais y Paraíba, con el apoyo de grupos militares (los llamados “*tenentes*”) se levantan en armas y toman el poder formando la *Aliança Liberal*. Convocan elecciones, pero al perder la Alianza, dan un golpe de Estado.

⁷ Ianni señala que “de hecho, es el propio Estado oligárquico que se rompe internamente, por la imposibilidad de acomodarse a las tensiones y conciliar los contrarios liberados por la crisis política y económica mundial e interna” (Ianni, 1996: 30).

⁸ Ianni apunta que “en este contexto, la Revolución de 1930 y las innovaciones en los años posteriores provocaron la reformulación de los ideales y patrones de tipo capitalista” (1996: 34-35) así como que, más que derivadas de un estudio previo, de carácter global y sistemático, las medidas gubernamentales “resultaron de situaciones críticas o problemáticas surgidas a lo largo del proceso político y de la evolución económica” (ibid.: 36).

Este párrafo muestra cómo, a pesar de los innegables cambios producidos tras la Revolución de 1930⁹, la intervención del Estado respondía a los requisitos del sistema capitalista, tanto en lo referente a la acumulación como a la legitimación del mismo. Con Getúlio Vargas, existe un Estado de compromiso -que se superpone al Estado patrimonialista o clientelista heredado de la tradición portuguesa-, y cuyos pilares básicos son el populismo democrático, y el intervencionismo estatal y el fortalecimiento de la tecnoburocracia. Sin embargo, señala Fernando Henrique Cardoso:

“El Estado no tiene sustancia propia. Por un lado, está vinculado a las clientelas de las viejas clases agrarias (...); del otro lado, está sometido a una presión creciente de los intereses populares; en tercer lugar, la burocracia es utilizada por la clase media para hacer avanzar sus intereses particulares” (En Touraine, 1988: 323-324).

El propio Alain Touraine considera que

“La noción misma de Estado de compromiso indica la ausencia de un principio central de poder y la débil capacidad del régimen de resistir a una modificación brusca de los equilibrios sobre los que reposa” (ibid.)

Frente a la posibilidad de perder las elecciones convocadas para 1938, el entorno de Vargas da un nuevo golpe de Estado el 10 de noviembre de 1937, instaurando una dictadura bajo el nombre de *Estado Novo*, incorporando los nuevos derechos obreros y el nacionalismo económico, a la vez que se incluían mecanismos represivos y antidemocráticos. Se promulga una nueva Constitución, por la que se organiza el Estado al más puro estilo del fascismo italiano, basado en el corporativismo y la acumulación de poderes en manos de Vargas. La dictadura del *Estado Novo* fue más allá de la Revolución de 1930 y propuso explícitamente como condición de modernidad la mengua del poder de las oligarquías regionales.

“Con el avance del proceso de industrialización y urbanización el poder de las oligarquías agrarias de la región centro sur (más industrializada) se redujo velozmente” (Fiori, 1992a: 194).

⁹ La Revolución de 1930 había consistido básicamente en un cuestionamiento de las reglas político-electorales en que se sustentó la “*política dos governadores*”, creada en 1900 por el presidente Campos Sales, y que consistía en un intercambio de favores entre las oligarquías regionales y el gobierno federal, por la cual éste únicamente reconocía la victoria de los diputados de los grupos regionales dominantes y no la de los de la oposición, aunque hubieran vencido en las urnas.

Este *Estado Novo* generó así solidaridades orgánicas que tendían a generar nuevas lealtades en torno a un Estado central. El Estado desarrollista nacía contra el dominio oligárquico y a favor de una centralización del poder considerada indispensable para la unificación y organización de la sociedad y economía brasileñas (Fiori, 1992a: 194). Dada la inadecuación de las estructuras político-administrativas existentes, el Estado es modificado en cuanto al reclutamiento de dirigentes políticos y de personal administrativo, a la estructura y modo de operación, a la atribución de mayores responsabilidades y funciones; las instituciones tradicionales son modificadas y se crean otras nuevas; se incrementa la legislación en número y diversidad; y surgen moderadas restricciones al pleno juego de estructuras e instituciones del capitalismo liberal (regulación del contrato, del mercado, de las relaciones laborales y derechos sociales, de la propiedad privada) (Kaplan, 1991a: 92-93).

“En definitiva, en los años 30 se construye el armazón institucional básico que permitió al Estado brasileño dar los pasos siguientes en la dirección de nuestra ‘modernidad’ industrial” (Fiori, 1993b: 67).

Con el aumento de la urbanización, la incipiente industrialización y la división social y regional del trabajo, la estructura social se diversifica, llevando a una presión de capas medias y populares en favor de una mayor participación en el sistema (Kaplan, 1991a: 92). Se da un “alto grado de complejidad, heterogeneidad y conflictividad que explican el surgimiento y desarrollo del Estado como aparato central de dominación, control y decisión” (Kaplan, 1976: 160)¹⁰.

Señala Hirschman que:

“La gran demora de la industrialización, la falta de espíritu empresarial para aventuras mayores, y la presencia real o supuesta de una multitud de otros factores inhibitorios, generaron la convicción de que, en las áreas subdesarrolladas, la industrialización requería un esfuerzo deliberado, intenso, guiado” (1980: 1064).

Así, el Estado intervencionista propiamente dicho nació en Brasil en la década de los 30 con el debilitamiento del estilo tradicional de dominación y la acomodación de la vieja oligarquía

¹⁰ A nivel internacional, estos cambios coinciden con la Guerra de 1914 y con la Revolución Rusa, que revelan la quiebra del orden capitalista y de la ideología burguesa-liberal, sugiriendo la necesidad o al menos la posibilidad de grandes cambios.

rural con las nuevas formas macro-sociales emergentes, proceso con el que se facilita la articulación de los intereses de los grupos dominantes, colocados dentro del aparato del Estado.

Por otro lado, la crisis de los años 30 obliga a Brasil a desligarse de sus mercados tradicionales, propiciando un todavía incipiente proceso de industrialización, llevado a cabo por los poderosos grupos dedicados hasta entonces a la exportación, y financiado en parte con los fondos públicos recibidos en apoyo de la producción de café, cuyos precios en los mercados internacionales se habían hundido¹¹. Si bien, como ya señalamos, el Estado siempre intervino, de uno u otro modo, en la economía, quizás sea ésta la primera acción económica *consistente* del Estado¹². En esta época se forma “una burocracia capaz de centralizar y administrar las reglas y el control de las principales funciones y variables macroeconómicas, tales como el cambio, las tasas de interés, el crédito, los salarios, etc.” (Fiori, 1993b: 67). Se crean una multitud de órganos estatales, autarquías, superintendencias, consejos y empresas estatales, donde los intereses sectoriales regionales, tradicionales o modernos, hasta incluso los de los propios grupos burocráticos, son representados y protegidos (FUNCEP, 1989: 55). Asimismo se establecen los códigos y regulaciones para la actividad de algunas áreas privilegiadas de la actividad económica nacional. En 1937 se crea el DASP (*Departamento de Administração do Serviço Público*), con el fin de innovar y modernizar la administración pública brasileña.

En el caso concreto que a efectos de esta investigación interesa, la formación de empresas estatales está vinculada a cambios importantes en la organización de las actividades productivas, relacionadas con la crisis de la economía agroexportadora y el inicio de la industrialización en Brasil. Tanto en su origen como en momentos posteriores, ante crisis o etapas de transición particularmente marcantes, las empresas estatales surgen como elementos nuevos, estructural y políticamente determinantes para garantizar la continuidad y la ampliación del proceso de acumulación privada de capital (IPEA, 1980: 8). Se va imponiendo y posibilitando así “la intervención cada vez más directa del Estado en los procesos de estructuración y reproducción de la sociedad, la ampliación incesante de su

¹¹ En los años 20 se transfiere el programa de apoyo a esta actividad de los *estados* al gobierno federal.

¹² “Hasta los años 30, hubo pocos intentos por parte de los gobiernos brasileños para planificar el desarrollo económico del país, principalmente en lo que se refería al desarrollo industrial, lo que no significa que el

iniciativa y de su actividad en una diversidad de ámbitos, problemas y objetivos que sólo él puede asumir, y a través de un número en aumento de funciones, poderes e instrumentos de los que sólo él dispone” (Kaplan, 1991a: 99) ¹³.

“La acción del Estado, que hasta ese momento se había centrado preferentemente en la provisión de infraestructura para los sectores exportadores, en la administración fiscal de los recursos tributarios obtenidos en los enclaves extranjeros y en algunas acciones directas para incentivar el proceso de industrialización, se ve obligada a considerar formas de resolver nuevos problemas planteados por la demanda social de estos grupos sociales emergentes. Por esta vía se hace sentir un presión redistributiva sobre el Estado” (Foxley, 1980:14).

b) El modelo nacional-popular y la creación de empresas estatales.

A partir de 1930 nace en Brasil un pacto de dominación “populista-desarrollista”, favorecido y posibilitado, como hemos visto, por el presidente Getúlio Vargas ¹⁴, y que Alain Touraine (1988: 12) caracteriza como “el deseo del cambio en la continuidad, sin la ruptura violenta que conocieron las industrializaciones capitalista y socialista”. Gino Germani se referirá a este período, y en referencia a la mayoría de los países de América Latina, como “modelo nacional-popular” ¹⁵.

Esta alianza reformista “anti-oligárquica” se apoya en una movilización controlada de las masas populares, principalmente urbanas, en una experiencia de participación limitada al tiempo que autoritaria, y en un modelo de desarrollo nacional basado en la industrialización como estrategia principal. Esta alianza intenta, por un lado, reforzar o asegurar, a través de la intervención del Estado, el predominio económico de la burguesía industrial; y por otro, integrar a los sectores populares con medidas redistributivas y un estatuto que permitía una cierta representación social y política de los trabajadores. Así, en lo que se ha denominado “autoritarismo corporativista” o

gobierno nunca hubiera adoptado una política consciente que apoyase a sectores específicos de la economía” (Baer, 1996: 58).

¹³ No debemos olvidar, sin embargo, que ya en décadas anteriores los gobernantes brasileños habían adoptado medidas de tipo intervencionista para hacer frente a problemas como proteger o estimular sectores económicos ya instalados de la economía nacional; formalizar el mercado de factores de producción o controlar las relaciones sociales de producción (Ianni, 1996: 55).

¹⁴ En el poder tras un golpe de Estado en 1930, será expulsado de la Presidencia por los militares en 1945. Volverá en 1950 por la vía democrática, suicidándose en 1954 falto de apoyos ante la presión de influyentes grupos económicos.

¹⁵ Vid. Germani, 1971: capítulo V. En el aspecto nacionalista de este modelo, remitimos a Fiori, 1992a: 93 y ss., para un mayor detalle.

“paternalismo estatal”, la organización de los trabajadores se realiza para mejorar sus condiciones de vida, pero también, y sobre todo, para legitimar al régimen.

Sin perder la perspectiva que subyace en todo este trabajo respecto a las funciones del Estado capitalista, debemos, no obstante, señalar que en estos años se da una relativa primacía de lo político. El Estado populista se “interpone” en los conflictos de clase, tutelando a las organizaciones tanto patronales como trabajadoras, para realizar mejor la mediación *clásica* de compatibilizar acumulación capitalista y tensiones sociales. El Estado es al tiempo mediador entre la clase agrario-mercantil, la clase de empresarios industriales, las nuevas clases medias urbanas y las nuevas clases trabajadoras urbanas.

Si bien el modelo nacional-popular “se movió en el sentido de justificar moralmente la intervención estatal encaminada a atemperar o corregir las desigualdades sociales producidas por el funcionamiento de los mercados” (Ibarra, 1990: 69), también es el miedo a la movilización política popular por los nacionalistas que lleva a las elites políticas y tecnócratas a acelerar la expansión económica y es el reemplazo por los sindicatos y los nacionalistas de la idea de la lucha de clases por la del fortalecimiento de la “nación” el que crea las condiciones políticas internas para esta expansión (Martins, 1976: 439). En el modelo nacional-popular se lleva a cabo una incorporación de las masas por un proyecto político. El nacionalismo contribuye, en tanto práctica de movilización populista, a que el sistema de producción pueda lograr el máximo de capitalización con la mínima tensión social (ibid.).

“Cabe hablar, pues, de una reforma reformista y de una reforma revolucionaria. La primera es la que se somete a la hegemonía del gran capital y que se detiene justo en el umbral de esa hegemonía, contentándose con avances parciales que las clases dominantes pueden asimilar sin mayores peligros para su propio poder” (Solé Tura, 1981: 380).

Según Alain Touraine (1988: 294), en este modelo nacional-popular, la intervención del Estado era necesaria:

- a) Para captar los recursos que permitieran el desarrollo de una industrialización o de una modernización capitalista (con ayuda de mecanismos de transferencia del excedente del sector agro-exportador al sector industrial) y estimular las inversiones industriales.

- b) Para llevar a cabo una política distribucionista (con incremento de los salarios reales y ventajas sociales para las capas populares) que permitiera una ampliación del mercado interior, al mismo tiempo que el control de las demandas populares en unos límites compatibles con las exigencias del crecimiento industrial y los intereses de la alianza en el poder.

Si bien fue la burguesía agraria la que en un inicio conduce el proceso de industrialización, el surgimiento de clases medias de técnicos y funcionarios de la administración, propicia un incremento de las importaciones de bienes de consumo. A lo largo de los años treinta y cuarenta se desarrolla el sector industrial de manera lenta, desorganizada y sin apenas planificación. Es hacia 1951, bajo el gobierno de Getúlio Vargas, cuando el Estado brasileño adopta la ideología desarrollista de CEPAL¹⁶. En sintonía con las teorías de la CEPAL, Brasil se guiará en la década de los 50 de manera consciente por la idea de que un país no puede desarrollarse sino a través de la industrialización, llevada a cabo mediante una fuerte intervención del Estado. Estas industrias se crearán sobre una base esencialmente nacional¹⁷ (incluso con las transnacionales, ya que éstas producen, en esa época, para el mercado interior brasileño). Se inicia un proceso de sustitución de importaciones por el que se tenderá progresivamente a una disminución del peso relativo de las importaciones de bienes de consumo -producidas ahora en el país- respecto a los bienes de equipo y a los combustibles (Taïeb y Barros, 1989: 23). La industrialización por sustitución de importaciones (conocida como ISI) consistió “en la promoción de una industrialización (...) en la que el Estado intervino usando las tarifas arancelarias para proteger la naciente actividad industrial” (Foxley, 1980: 12). La intervención estatal fue necesaria porque no había un sector empresarial dinámico, siendo el Estado quien gestiona la acumulación de capital.

Si bien algunos autores han escrito que este proceso de industrialización fue **espontáneo**, lo cierto es que, como bien señala Luciano Martins (1985: 60) había un proyecto político detrás.

“Es históricamente inexacto afirmar que la acción empresarial del Estado surge en Brasil de forma casi accidental desvinculada de un proyecto político definido. Al contrario, surge como

¹⁶ En estos años se crearán grupos mixtos *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico* (BNDE)-CEPAL para la elaboración conjunta de planes de actuación para Brasil.

¹⁷ Algunos autores norteamericanos de la teoría de la modernización, como Gabriel Almond, hablarán en términos de *nation building*.

resultado de un largo debate político fundado en una ideología y recurriendo, a veces, a una intensa movilización popular en su apoyo¹⁸.

Podemos decir que la industrialización es resultado de dos circunstancias (Sánchez y Sirlin, 1992: 24-25). Por un lado es un fenómeno espontáneo de ampliación de la esfera industrial ante ciertos acontecimientos de la economía mundial que perturbaban el normal abastecimiento de bienes manufacturados de los centros a la periferia, como son la Primera y la Segunda Guerra Mundial, la crisis de 1929 o la sustitución de Gran Bretaña por EE.UU. como centro principal de la economía mundial. Por otro lado, en respuesta a esas tensiones, se articularon programas deliberados de desarrollo que procuraban incrementar sustancialmente los niveles de productividad y el ingreso por habitante. Así, no se trata apenas de la implementación de un proyecto teórico sino también de un producto de los conflictos sociales que originó la crisis del antiguo modelo agroexportador¹⁹. En el caso de Brasil, en el que los grupos exportadores o agroindustriales no estaban consolidados como burguesía industrial, “el Estado se vio forzado a intervenir en la esfera productiva directa, dada la menor capacidad económica, financiera y empresarial de los grupos privados y las enormes magnitudes de los recursos requeridos para las primeras grandes inversiones industriales²⁰ (energía, petróleo, acero y derivados)” (Foxley, 1980: 13).

La manifiesta incapacidad del capital privado nacional para desarrollar ciertos proyectos de envergadura puso en manos del Estado la tarea de desarrollar grandes obras de infraestructura (red de caminos, redes de distribución de electricidad, gas y agua, etc.) y de industria pesada (fundamentalmente la siderurgia y la extracción de petróleo) que, por el cúmulo de externalidades generadas, estaban destinadas a ser el núcleo del proceso de desarrollo

¹⁸ Éste fue el caso de la Petrobrás (*Petróleos do Brasil*) y la campaña desarrollada en su apoyo como empresa estatal bajo el lema “*O petróleo é nosso*”.

¹⁹ Hirschman señala que los orígenes de una industrialización con sustitución de importaciones están en 1) el crecimiento del mercado interno ocasionado por la expansión del sector exportador primario; 2) las depresiones y las guerras; 3) la existencia de problemas de balanza de pagos y 4) una política gubernamental consciente de desarrollo por medio de la ISI, ejecutada con medidas proteccionistas, pero también mediante la adopción de medidas de fomento industrial en el campo del crédito, el sistema fiscal, y la creación de bancos de inversión e instituciones financieras así como de empresas públicas en determinados sectores (Avelãs, 1990: 252-253). Nogueira señalará que “es verdad que durante los años 20, e incluso antes, ya habían sido creadas algunas condiciones internas -materiales y subjetivas- favorables a la industrialización, pero ésta, para explotar, también iba a requerir un estímulo externo, que sólo llegaría las vísperas de 1930, con la crisis que desorganizó el sistema mundial y las bases monetarias del capitalismo” (1998: 24).

²⁰ Estas intervenciones públicas se justifican en la medida en que esas actividades se caracterizan por inversiones sustanciales, cuyo período de maduración es largo, requiriendo tecnología avanzada, con escasa rentabilidad y con importantes efectos de propulsión de la economía (Faucher, 1993: 405).

(Sánchez y Sirlin, 1992: 26). El Estado asume como misión desbloquear los “puntos de estrangulamiento” de la infraestructura de transportes y energía. Se crea un sistema de financiación pública, además de instituciones y empresas ²¹ como la *Companhia Vale do Rio Doce* (CVRD-1942), la *Companhia Siderúrgica Nacional* (CSN-1946)²², Petrobrás (*Petróleos do Brasil*-1953) y el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico* (BNDE-1952). El BNDE ²³, agencia de desarrollo subordinada al *Ministerio da Fazenda* (y creada como consecuencia de las recomendaciones de la entonces existente Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos), tenía una autonomía considerable, lo cual suponía el reconocimiento de que la planificación exigía una maquinaria especial para su implementación ²⁴. Este banco orientará el proceso de industrialización a través de la obtención de fondos de fuentes internacionales así como domésticas, para la realización de proyectos, en un primer momento de energía eléctrica y transportes, expandiéndose posteriormente para incluir todo el complejo industrial básico de Brasil. Se trataba de sacar al país del subdesarrollo a través de una aceleración de la acumulación de capital, apoyada en el Estado, convertido en agente principal del proceso de industrialización. Asimismo, la intervención estatal permitiría superar los puntos de estrangulamiento que impedían el pleno desarrollo del sector privado nacional.

Asimismo, la fragilidad y dispersión del capital nacional transfirió al crédito público la tarea de financiar los grandes proyectos de inversión necesarios para la industrialización. Pero, como señala Fiori “la postura antiestatal y la heterogeneidad de los intereses empresariales impidieron sistemáticamente toda tentativa por parte del sector público de realizar una centralización financiera más dinámica” (1992a: 190). Las instituciones públicas brasileñas desempeñaron pues apenas una función financiera pasiva, aportando capitales bajo diversas formas, pero sin participar como sujeto del proceso de monopolización del capital. Así, la industrialización terminó financiándose recurriendo a la inflación o al endeudamiento público

²¹ La intervención del Estado se centra en servicios públicos no monopolistas (energía, transporte, ferrocarril y las comunicaciones telefónicas y telegráficas), industria extractiva (principalmente petróleo y minería de hierro), industria de base (acero y petroquímica) y servicios financieros (desarrollo de bancos oficiales) (Bresser Pereira, 1977: 20).

²² La creación de la *Companhia Siderúrgica Nacional* en Volta Redonda en 1946 fue sólo una cuestión de último recurso, al fracasar los intentos de que el capital nacional privado y extranjero organizaran una gran siderúrgica integrada (Baer, 1996: 257).

²³ Como veremos en el capítulo III, este órgano estatal será esencial en el proceso de privatización en los años ochenta y noventa.

²⁴ Relación con la idea de que la planificación tenía que ser neutra, de carácter técnico, en la línea de lo apuntado en el capítulo I.2.

interno y externo. Este fenómeno tendrá consecuencias importantes en periodos de crisis posteriores.

En la línea de lo ya apuntado en el capítulo I, el Estado no sería únicamente el garante de las relaciones de producción capitalistas, sino que será asimismo productor directo de esas relaciones:

“el Estado que emerge en Brasil a partir de la Revolución de 1930, y se consolida en el curso del proceso de industrialización, es un Estado que no se limita a garantizar el orden capitalista (o sea, mantener las condiciones sociales externas necesarias a la producción capitalista), sino que pasa a actuar *internamente* al sistema de producción para organizar la acumulación, volviéndose al mismo tiempo promotor y actor de la industrialización” (Martins, 1985: 33, cursiva del autor).

En la misma línea, apunta Foxley que “los mecanismos cosustanciales al esquema de sustitución forzosa de importaciones influyeron sin duda en un tipo de desarrollo fuertemente asentado en la intervención estatal”, no sólo en lo referente a las reglas del juego (tipo de cambio, aranceles, control de algunos precios, control de tarifas de empresas públicas, subsidios al consumo, etc.) sino incluso en el plano de la intervención directa del Estado en la actividad productiva (Foxley, 1980: 13).

“Su naturaleza desarrollista [del Estado] le llevó a ampliar y asumir funciones en el proceso de acumulación y distribución, creando o impulsando empresas públicas, apoyando empresas privadas mediante subsidios y financiamientos, generando empleos y ofertando servicios sociales en la educación, en la salud y en la previsión” (Déniz, 1993a: 119).

Así, el gobierno brasileño adoptó en los años 50 mecanismos arancelarios para estimular la producción nacional de bienes antes importados, así como realizó inversiones directas en algunas ramas de la producción con el fin de crear una base sólida para la implantación industrial. Al tiempo que reforzaban el papel del Estado en la programación del desarrollo económico, el Estado era transformado en el instrumento por excelencia de promoción de los intereses de los capitales privados, tanto nacionales como extranjeros (Martins, 1976: 429).

Por otro lado, este Estado crea y reproduce una burocracia dotada de intereses propios y que se realizan a través de la ampliación del intervencionismo estatal (Martins, 1985: 34). El Estado era pues un instrumento del capitalismo industrial naciente; al principio con pocos

recursos y, más adelante, en los años cuarenta, ya más fortalecido económica y burocráticamente, se va transformando en un agente decidido del capitalismo industrial y de la industrialización brasileña (Bresser, 1977: 18).

Durante el impulso de la industrialización de los años 50, el papel del Estado en la economía continuó expandiéndose. El rápido crecimiento de las empresas estatales en el sector de servicios públicos tuvo también relación con el control de precios (Baer, 1996: 260): con el fin de que al mismo tiempo las empresas (extranjeras principalmente) obtuvieran una tasa de retorno aceptable, el Estado fue interviniendo progresivamente en los ámbitos de generación y distribución de energía, transportes públicos y telecomunicaciones. El fracaso en la regulación de estas actividades empresariales privadas explica la creación de algunas empresas estatales en la década de los 50, como Chesf (*Cia. Hidrelétrica do São Francisco*), *Furnas Centrais Elétricas* o Cemig (del estado de Minas Gerais) y en la década de los 60 como Cesp (*Cia. Elétrica de São Paulo*) y otras.

En una síntesis de lo expuesto, decir que el Estado, en la realización de su función principal de facilitar el proceso de acumulación, se consolida pues como motor del desarrollo capitalista brasileño ²⁵: por un lado, fortaleciendo la demanda agregada, a través de las políticas monetaria, fiscal y de inversiones; por otro, a través de un proceso político de transferencia de renta de determinados sectores (de la agricultura y de los trabajadores) hacia la industria. Este fenómeno viene condicionado nuevamente por la debilidad del capital privado nacional, por lo que la lógica del mercado no garantizaba la necesaria acumulación de capital en el proceso productivo. “Son la debilidad y la anarquía de las fuerzas espontáneas del mercado las que determinan la necesidad de que el Estado participe activamente”, señalan Sánchez y Sirlin (1992: 26). Carlos Vilas expresa con claridad las características de esta nueva fase en el siguiente párrafo:

“A través de un amplio espectro de políticas que encontraron desigual éxito, la intervención estatal maniobró para establecer las condiciones operativas de la *estrategia populista de acumulación de capital* a través del consumo interno y la ampliación de la participación política y social de las masas. La ampliación del mercado interno se articuló a la universalización del sufragio, la extensión de los servicios sociales, etc. Típicas de este esquema fueron las

nacionalizaciones de la infraestructura de transportes y comunicaciones, del sistema financiero y del comercio exterior, la creación de grandes empresas estatales en algunos rubros de la industria pesada, bienes intermedios e insumos industriales, y la intervención en el mercado de tierras - a través incluso de la reforma agraria” (Vilas, 1995: 187, cursiva nuestra).

En esta fase, y en América Latina en general, el Estado se inspira en motivaciones y concepciones nacionalistas y desarrollistas, “combinadas en un sentido vagamente social que cristaliza sobre todo en una voluntad redistributiva” (Kaplan, 1991a: 93):

- Defiende el patrimonio nacional contra la excesiva penetración extranjera.
- Esboza un grado limitado de control de monopolios.
- Promueve los recursos potenciales del país (naturales, financieros y humanos).
- Amplía y protege el mercado interno.
- Abre oportunidades para la clase media y para algunos sectores populares urbanos.
- Provee servicios sociales para un público relativamente amplio (en la ciudades).
- Desarrolla la ocupación burocrática pública y un nuevo sistema de clientelismo.
- Otorga concesiones, contratos públicos y privilegios en favor de diferentes grupos.

En este sentido, además de las empresas estatales ya mencionadas, con Getúlio Vargas se crean los Códigos de Aguas y Minas (1934), la Cía. Nacional de Álcalis, la Fábrica Nacional de Motores (1946), y se instituyen en 1939 los Consejos Nacionales del Petróleo (del cual nacería Petrobrás), de Aguas y Energía Eléctrica, de Minas y Metalúrgia; se organizan los Institutos Nacionales del Café, Azúcar y Alcohol (1931), Sal, Yerba mate, pino (1941) y cacao²⁶. Y es que en la creación del sector público estatal es fundamental la búsqueda de un desarrollo “auto-centrado” basado en la sustitución de importaciones y en la industrialización acelerada gracias a un sector público fuerte ocupando “sectores estratégicos” de la economía nacional. (Bouin, 1992: 6). Las industrias no estatales se hicieron dependientes de la acción estatal tanto por su condición de protegidas frente a la competencia externa como por la necesidad que tenían de recursos que eran incapaces de autogenerar. Asimismo, estas empresas se hicieron indirectamente dependientes del Estado por cuanto éste influía

²⁵ En referencia a este proceso, y para otras realidades históricas, existen notables estudios, como los de Karl Polanyi (1944) o Fernand Braudel (1967). En estas obras se muestra con detalle la importancia del Estado en el funcionamiento del denominado “libre mercado”.

²⁶ Si bien en un principio estos institutos eran instrumentos de control del gobierno, en muchas ocasiones terminaron convirtiéndose en instrumentos de presión para obtener favores gubernamentales para sectores específicos (Marques, 1991: 24).

decisivamente en el nivel de demanda en la economía, y a través de algunas incipientes políticas redistributivas, permitía ir ampliando los mercados internos (Foxley, 1980: 13).

En este esquema el Estado medió activamente en la progresiva rearticulación entre mercado interno y mercado internacional promoviendo nuevas formas de asociación entre capital privado, corporaciones transnacionales y capital público. También se hizo cargo de un amplio elenco de empresas privadas que no pudieron hacer frente a los nuevos términos de la economía” (Vilas, 1995: 187). El Estado desempeñó el papel de aglutinador del proceso de acumulación industrial en Brasil.

“Fue él el que determinó el nivel de integración y las posibilidades de expansión que podía alcanzar el capital internacional, así como las áreas de expansión para el capital nacional privado, de forma que la apertura de nuevas fronteras de acumulación pasó siempre por su mediación” (Fiori, 1992a: 189, tomado de Belluzzo y Coutinho, 1982: 22-23).

c) Los intentos reformistas de Juscelino Kubitschek (1956-1961) y de João Goulart (1961-1964).

A finales de los 50, Brasil se abrirá a los capitales extranjeros, permitiendo la instalación de firmas transnacionales que paliarán la incapacidad de las empresas brasileñas para satisfacer la demanda proveniente de un modo de consumo elitista que se desarrolla en sectores favorecidos de la sociedad. Mientras en el período nacional-popular el papel del capital extranjero fue escaso, el presidente **Juscelino Kubitschek** (1956-1961) permitió la entrada de ciertas corporaciones transnacionales con el fin de incrementar el ahorro interno e introducir tecnología en el sistema productivo brasileño. El desarrollismo se complementaba así con una mayor apertura del mercado brasileño a la penetración de empresas transnacionales, concediéndoles privilegios excepcionales.

Si en el período 1930-1955 se da una industrialización restringida en vistas a consolidar la industria ligera y la formación de pocas industrias de bienes intermedios y de bienes de capital, en el período 1955-1960 se produce el salto cualitativo de la industrialización brasileña -2ª etapa de la ISI²⁷-, cuando se da una intensa expansión y diferenciación industrial

²⁷ Se trataba de articular las industrias de consumo de masas (capital nacional) con las de consumo para las clases medias y altas (capital transnacional).

²⁸, articulada directamente por el Estado y por el Plano de Metas del gobierno de Kubitschek (Fiori, 1993a: 9). En esta época se amplía la *Companhia Siderúrgica Nacional*, creada por el primer gobierno Vargas, se expande la *Petrobrás*, se instalan en el país las industrias automovilísticas y naval, y el sector estatal de producción de energía eléctrica. Si bien su promesa de realizar “cincuenta años de progreso en cinco”, dando un impulso definitivo al proceso de industrialización, se desarrolla a través del sector privado nacional y extranjero, ello no fue óbice para que se profundizara también en el intervencionismo estatal, con la creación de 23 empresas estatales. Así, autopistas, acerías y centrales hidroeléctricas fueron construidas con fondos públicos, con lo que el Estado seguía participando directamente en la realización de grandes proyectos de infraestructura²⁹. Si en 1956 la participación de la renta generada por las empresas estatales de los sectores de industria, bancos y transporte era del 7.5%, en 1959 ese porcentaje era del 9.9%. La participación estatal en la FBCF pasa de 3,1% para 8,2%, y las inversiones estatales globales aumentan a una tasa aproximada de 15% al año en términos reales (Fiori, 1993a: 9).

Existe una diferencia importante entre Vargas y Kubitschek en este sentido, pues mientras el primero pretendía establecer las bases de un sistema capitalista nacional, el segundo pretendía crear un desarrollo económico dependiente (Ianni, 1996:159)³⁰.

“Si la tónica del último período Vargas fue nacionalista, la tónica del período Kubitschek fue internacionalista” (Afonso y Souza, 1977: 56).

Y añaden

²⁸ “El modelo sustitutivo de importaciones plantea una serie de etapas, a lo largo de las cuales se iría avanzando en la sustitución de bienes manufacturados de naturaleza cada vez más compleja, logrando en última instancia desarrollar una industria de bienes de capital propia” (Sánchez y Sirlin, 1992: 25).

²⁹ Sirva de ejemplo simbólico la construcción de Brasilia en la región central, casi desértica, en tan solo cuatro años y que sustituirá a Rio de Janeiro como capital de Brasil en 1960.

³⁰ Señalan Afonso y Souza que es durante el gobierno Kubitschek cuando las expresiones “desarrollo industrial” y “nacionalismo” dejan de ser sinónimas (1977: 30). En referencia a este movimiento pendular entre nacionalismo e internacionalismo que se produce en la historia de Brasil, señala Paul Singer respecto a una fase de plena integración en la dinámica capitalista mundial: “En la estrategia mundial de las multinacionales hay un papel especial reservado a los países de gran extensión territorial, amplia población y régimen político “seguro”, como Brasil, Indonesia o Irán, entre otros. Este papel es el de “trampolín industrial” que liga al centro altamente desarrollado del mundo capitalista con la periferia no desarrollada. A estos países les está reservada la función de desarrollar ciertas líneas de producción que requieren mano de obra abundante o recursos naturales escasos en el centro, para que su *output* sea intercambiado por los “servicios” del capital o del *know how* tecnológico de las economías adelantadas... En la competencia por la preferencia de las multinacionales Brasil presenta ventajas considerables: amplio mercado interno, voluminosos y diversificados recursos naturales, infraestructura

“En la euforia desarrollista, la internalización del capital multinacional y la burguesía nacional aparecieron, al principio, como desarrollándose juntos con el “desarrollo” de Brasil, hasta tal punto que el carácter predominantemente internacionalista del período a veces podría cubrirse con tonalidades de tipo nacionalista, sin ser así de hecho. La coyuntura de transición en el nivel del sistema capitalista mundial facilitaría tal falacia” (ibidem).

Plantean estos autores que el papel del Estado en este período histórico sería el de “disciplinador interno, negociador externo y responsable por la implementación de la infraestructura industrial y de servicios requerida por el sector internacionalizado de la economía” (ibidem). El capital transnacional, a su vez, controlaría 1) los sectores dinámicos de la industria, de la agroindustria y sus respectivos mecanismos de exportación; 2) los sectores fundamentales de la explotación de recursos naturales; 3) los mecanismos básicos del capital financiero internacional que operaban en Brasil, así como los mecanismos internos de captación de recursos estatales. El sector privado nacional se encuentra como elemento complementario y subsidiario del proceso productivo, de la red de comercialización y de servicios.

Añade Ianni (1996: 180) que “la actuación del gobierno fortaleció el sector privado (...) vinculado al capitalismo mundial”, implicando un cambio cualitativo en la figura del Estado, cuya intervención ya no se inspiraba en la idea de emancipación o autonomía nacional (ibid.: 183).

“En relación al sector privado nacional, se nota que éste recibió una protección especial por parte del Estado. Ésta constaba de abundantes incentivos para su expansión en la industria de bienes de capital y en los sectores que abastecían insumos básicos a las empresas extranjeras que estaban instalándose en el país -como era el caso de la industria automovilística-. A través de instituciones como el BNDE, SUMOC, Banco de Brasil e incluso bancos comerciales, el Estado actuaba como agente económico indirecto, creando fuentes de financiamiento para las empresas privadas de forma que se facilitase el surgimiento de proyectos industriales y condiciones para el atendimento de cuestiones consideradas prioritarias para el proceso de industrialización verticalizada que iría a desarrollarse. El proteccionismo a los bienes producidos en el País caracterizaba otro beneficio concedido por el Estado a las empresas privadas nacionales” (Vianna, 1995: 51).

relativamente desarrollada, además del hecho de que las principales multinacionales estaban instaladas y operando en el país desde hace varios decenios” (citado en Cueva, 1977: 226-227).

Pedro Talavera también se refiere a este hecho:

“En definitiva, el *proyecto autónomo de desarrollo* había fracasado a finales de los cincuenta (...) lo cual va a conducir a la burguesía industrial latinoamericana a aliarse con el capital internacional, abandonando definitivamente sus proyectos nacionales de desarrollo” (Talavera, 1983: 172)

Esta situación propicia pues una alianza entre las firmas transnacionales, la burguesía industrial -algo más consolidada- y el sector productivo estatal, desarrollada en un ambiente proteccionista que atraía las inversiones directas al tiempo que protegía las empresas transnacionales que producían en y para el interior del país. Así, con el denominado *Plano de Metas* se define una estrategia general, estableciéndose las reglas de articulación entre Estado y capital privado e internacional, contando este compromiso con una cierta legitimidad debida al carácter populista del régimen. El resultado es una estructura diversificada, incluyendo insumos básicos, bienes de consumo durables y bienes de capital. Podemos decir que la industrialización fue relativamente exitosa, cubriendo casi todos los sectores de la economía.

Señala Curbelo (1986: 112) que la estrategia de sustitución fácil de importaciones se agotó debido a las limitaciones impuestas por la dependencia tecnológica así como a su falta de competitividad, todo ello en medio de agudos desequilibrios en la balanza comercial. Así, apunta que

“Ante esta situación, la inversión extranjera se presentaba como un medio de incrementar las exportaciones y sanear la balanza de pagos y como una forma de introducir disciplina en las contradictorias relaciones sociales de los regímenes populistas”.

João Goulart sustituirá a Kubitschek en 1961, dando un giro hacia la izquierda con una política populista y nacionalista: anunció reformas agrarias, reformas sociales y la nacionalización de compañías extranjeras, además de reglamentar la transferencia de dividendos de empresas extranjeras al exterior. Sin embargo, su política económica no consiguió evitar un debilitamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, provocado por los desequilibrios financieros (aumento del endeudamiento y de la inflación) y comerciales (aceleración de las importaciones de bienes de equipo) que quiebran el crecimiento. Se produjeron una serie de huelgas,

reforzándose la oposición de las clases medias de São Paulo y Minas Gerais (importantes zonas industriales).

A pesar de la creación de 33 nuevas empresas estatales³¹, entre 1961 y 1964 hubo poca actividad en cuanto a planificación³² debido a la inestabilidad política. A partir de 1962 se redujo notablemente la producción de riqueza en el país y se incrementaron el déficit público y la inflación. El modelo nacional-popular era percibido como incapaz para continuar asegurando el proceso de acumulación de capital en Brasil, con el consiguiente progresivo hundimiento del populismo (Cartier-Bresson y Kopp, 1989: 153). Los grupos dominantes empiezan a considerar que la redistribución buscada por el gobierno Goulart tiene un sentido subversivo, retirando su apoyo a la coalición populista, en favor del bloque de las fuerzas reaccionarias y conservadoras³³.

“La clase militar brasileña, que tradicionalmente ha sido una expresión organizada y militante de las expectativas de la clase media, acompañó inevitablemente esta transferencia de lealtad desde el centro-izquierda hacia una posición de derecha y precipitó los acontecimientos ante el temor de un golpe de Estado de extrema izquierda por parte de Goulart” (Jaguaribe, 1990: 97).

Sin que podamos detenernos aquí con detalle, nos parece oportuno reproducir *in extenso* una cita de Cristóbal Kay en referencia a la teoría del Estado burocrático-autoritario del chileno Guillermo O’Donnell, formulada a raíz de los golpes militares en Brasil en 1964 y en Argentina en 1966, apoyando su tesis posteriormente en los golpes en Chile y Uruguay en 1973. O’Donnell aduce que el Estado populista-democrático, basado en una coalición multclasista entre la burguesía industrial, las clases medias y los sectores obreros, había llegado a su fin.

“El modelo político de O’Donnell está claramente determinado por factores económicos, ya que pudo ver la estrecha correlación que existía entre la emergencia y el ocaso del Estado populista y las diversas etapas del proceso de sustitución de importaciones. Fue durante la etapa “fácil” de la sustitución de importaciones cuando la burguesía industrial llegó al poder. La rápida expansión industrial permitió que los nuevos sectores sociales se incorporaran al Estado. Esta etapa “fácil”

³¹ Entre ellas Eletrobrás en 1962. Dado que en los capítulos V y VI haremos amplia referencia a esta empresa, seguimos con la argumentación sin detenernos.

³² Como anécdota para la pequeña historia, el reconocido economista Celso Furtado fue Ministro Extraordinario para la planificación en 1962.

de SI se sustentó en la producción de bienes clásicos de consumo (como los textiles) que eran de amplia difusión. Sin embargo, una vez que del proceso de SI se pasó al campo de la producción de bienes de consumo duradero (automóviles) para el mercado de la clase media acomodada, y de bienes intermedios o bienes de capital, este tipo de SI requería de una mayor concentración de ingresos para ampliar el mercado para este tipo de producto y de un mayor financiamiento por vía de la elevada propensión al ahorro de los grupos acomodados. Por lo tanto, y contra lo que pensaban los estructuralistas, el proceso de modernización condujo al establecimiento de un Estado burocrático autoritario que se fundó en una alta concentración de ingresos, así como en una amplia reestructuración de la economía y de la sociedad a favor de los intereses capitalistas” (Kay, 1989: 33-34).

Por su parte, Garretón se refiere al colapso del modelo nacional-popular centrándose en las contradicciones internas del modelo, que lleva a una inevitable ruptura. En especial, se refiere a dos contradicciones principales: 1) la combinación del modelo de desarrollo capitalista, que requiere altos niveles de acumulación de capital e industrias competitivas que mantengan el crecimiento, con un modelo político que requiere intervención masiva del Estado en la economía con fines fundamentalmente distributivos, y 2) el conflicto entre crecientes niveles de inclusión a través de procesos de democratización social y la desigualdad producida por el desarrollo capitalista dependiente. Estas dos contradicciones generaron, básicamente, un alto nivel de polarización ideológica en estas sociedades que, a su vez, produjeron inestabilidad política (citado en Feldman y McCarthy, 1994: 98). Veamos como se desarrolla este fenómeno en el caso particular que nos ocupa.

³³ Obviamente este proceso es mucho más complejo de lo aquí expuesto. Dada la imposibilidad de tratar el asunto con mayor profundidad, remitimos a Avelãs (1990: capítulos V y VI); Ianni, 1971; y Baer, 1996.

3. El cambio de tendencia tras el golpe militar de 1964.

En este epígrafe mostramos la importancia que el período 1964-1985 tiene para la interpretación y comprensión del proceso de privatización que analizaremos en el capítulo II.

a) La modernización autoritaria.

El país se encuentra en una situación en la que los grupos dominantes y las elites estatales, ávidos los primeros de mantener las bases del sistema capitalista, y ávidas las segundas de afianzarse en el poder controlando el proceso de modernización, tratan de combinar el capitalismo con el autoritarismo por medio de “revoluciones desde arriba” (Hall e Ikenberry, 1993: 134)³⁴. Finalmente, el 31 de marzo de 1964, los militares se sublevan, dando un golpe de Estado que les lleva, por primera vez desde 1945, al poder, si bien,

“Los militares no tenían un proyecto económico para el país y entregaron esta tarea a un grupo de civiles -Delfim [Neto], [Mario Henrique] Simonsen, Roberto Campos- Ese grupo estaba representando al capital, a grupos industriales interesados en un proceso de concentración de la renta y de las tierras” (Paiva, 1996: 7)³⁵.

Con este golpe, la fracción nacionalista desarrollista de la burguesía local era depuesta y sustituida por sectores internacionalizados de la burguesía. Formalmente, en el preámbulo del Acta Institucional de 1964, se declaraban 2 objetivos de la *revolución*:

1. Restaurar el orden económico y financiero.
2. Frenar el ascenso comunista que *infectó* todos los niveles del gobierno brasileño, a través de la vuelta a la libre empresa.

³⁴ Como señala Kaplan: “En los casos en que el personal político y burocrático amenaza con llevar su autonomía relativa más allá de ciertos límites, la clase dominantes o la fracción hegemónica no vacila en llamarlo brutalmente al orden, a través de formas variadas de presión que culminan en el golpe de Estado” (Kaplan, 1976: 179).

³⁵ En este sentido, habla Vânia Bambilra de “golpe empresarial-militar”, si bien señala que, al contrario de la interpretación más frecuente, no se entregó el poder a “agentes-objetos de la gran burguesía civil y militar”, sino que “el hilo conductor de toda la política económica ejecutada en Brasil después de 1964 fue siempre coherente con los intereses del gran capital monopólico asociado a las transnacionales” (Bambilra, 1994: 51-52). Dos Santos, por su parte, se refiere a la “victoria política alcanzada por el gran capital internacional y nacional” (1994: 73), que permitió aplicar el nuevo modelo sin hacer apenas concesiones como ocurrió en países donde existió resistencia política de las fuerzas sociales por aquél perjudicadas.

El golpe se muestra como respuesta a las reformas de una línea política nacionalista-reformista que iba en contra de los intereses de los sectores transnacionales. Se pretendía crear las condiciones óptimas para la nueva etapa de desarrollo del capitalismo dependiente. A nivel general en América Latina, Marcos Kaplan (1991a: 94) señala que emerge un neocapitalismo tardío, a la vez subdesarrollado y dependiente, basado en:

- La estrecha asociación entre grandes empresas nacionales e internacionales.
- La producción especializada para la exportación y al tiempo para un mercado interno constituido por grupos urbanos de nivel alto y medio.
- El uso de mano de obra barata y relativamente sumisa.
- El recurso al proteccionismo estatal.
- La redistribución regresiva del ingreso.
- La disociación entre crecimiento económico y desarrollo integral.
- La reducción de los niveles de remuneración, consumo y bienestar de las masas.
- La vigencia de un orden social y político que presupone y promueve la falta de participación, la apatía y la sumisión de las mayorías.

Se pueden hacer varias **lecturas del golpe de Estado militar de 1964** (Abreu, 1993: 12). Primero, se trata de una ruptura del orden constitucional a través de la violencia político-militar. Segundo, se desarticula y reprime el bloque de fuerzas nacional-desarrollistas con la supresión de las políticas de reforma social y económica. Tercero, se invierte la polaridad institucional, sometiendo el proceso político a las condiciones de modernización conservadora, excluyendo los intereses y opiniones articulados en la entonces todavía incipiente sociedad civil. Cuarto, se reestructuran los aparatos estatales y las políticas de regulación social y económica para “la afirmación de un patrón de desarrollo capitalista concentrador de renta y capital, con creciente participación del capital extranjero” (ibid.). En este marco adquiere relevancia el planteamiento propuesto en esta investigación en cuanto a la funcionalidad de la intervención estatal respecto al desarrollo del sector privado, especialmente después de 1964. El golpe de Estado “configura una nueva estrategia brasileña de desarrollo, con base en la triple alianza entre capital estatal, empresas transnacionales y burguesía nacional, que combinó las políticas monetarias ortodoxas con una decisiva intervención estatal y una represión política a gran escala” (Kay, 1989: 24). Se combina así un proceso de modernización económica y otro de degradación política.

El primero de los cinco Generales que se sucedieron en los 21 años de régimen militar, **Castello Branco**, nombró a Roberto Campos, reputado intelectual brasileño de pensamiento neoliberal, como *Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica*. Castello Branco quería una planificación eficaz y sobre todo el control de la economía, poniendo el énfasis en la estabilización y las reformas estructurales, para lo cual introdujo medidas de austeridad, con un paquete de medidas económico-financieras para contener la inflación y el déficit presupuestario³⁶: compresión salarial y del crédito, reducción de los gastos públicos, incremento sustancial de las tarifas de los servicios públicos, desvalorización cambiaria y reducción de la masa monetaria. Se aprobó igualmente (a partir del *Acordo de Garantia de Investimentos* firmado con el gobierno de Estados Unidos en 1965) una ley dando garantías a las inversiones y las empresas extranjeras³⁷. Estas medidas propiciaron el que organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o la agencia norteamericana USAID liberaran centenares de millones de dólares, bloqueados durante la presidencia de Goulart, permitiendo equilibrar así las finanzas del país.

“Esto, junto a la desarticulación de los partidos, sindicatos y del movimiento popular, permitió recuperar la confianza de la comunidad financiera internacional en Brasil” (Fagundes, 1998: 58).

Asimismo, en agosto de 1964 se pone en funcionamiento el *Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)*, con un plazo de tres años. Al menos en apariencia, las metas del nuevo gobierno eran sustancialmente las mismas que las de la planificación de Goulart -cuyo Plan Trienal no llegó a ponerse en marcha-, si bien aparecen áreas como vivienda, bienestar social, política salarial y política tributaria. Se crean una serie de instituciones públicas de crédito (además del ya existente BNDE), entre las que destaca en 1965 el *Banco Nacional de Habitação (BNH)*, una parte importante de cuyos recursos provendrá de un sistema de ahorro forzoso cuya carga fue sostenida, en gran medida, por los trabajadores. Igualmente, los recursos del FGTS (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*)³⁸, creado en 1966, debían utilizarse teóricamente para fomentar la construcción de viviendas para los sectores

³⁶ El déficit público pasó de un 4,3% del PIB en 1963 a un 0,3% en 1971.

³⁷ Goulart había promulgado una ley de control de las remesas de beneficios y había realizado una condena pública del capital extranjero. Una de las primeras medidas del gobierno militar fue revocar la ley de control de remesas de beneficios.

³⁸ El FGTS estaba destinado a indemnizar a los empleados despedidos, que perdían así la estabilidad que antes tenían pasados 10 años de servicio.

populares, aunque finalmente fueron utilizados en viviendas para la clase media, infraestructura para empresas y varios proyectos urbanos (Fagundes, 1998: 58). Así, este fondo sirvió para atender una de las reivindicaciones básicas de las transnacionales: terminar con la estabilidad en el empleo (Afonso y Souza, 1977: 64), facilitando la movilidad de la fuerza de trabajo. Así, más allá de los objetivos declarados, el Estado brasileño continuó interviniendo en el sistema económico, si bien ahora sin la preocupación -en la línea cepalina- por reducir la dependencia en relación al sector externo (objetivo ya parcialmente abandonado por Kubitschek) y mucho menos por reducir los niveles de pobreza, vía distribución de la renta (Vianna, 1995: 61).

b) La tensión entre liberalismo e intervencionismo.

El Estado de compromiso existente en las tres décadas pasadas es roto por el régimen autoritario, pero sólo en uno de sus pilares básicos: el del populismo democrático. El otro, el intervencionismo estatal y el fortalecimiento de la tecnoburocracia es, por el contrario, privilegiado. Bresser apunta que

“La Revolución de 1964 liquida el Estado Populista y se propone desestatizar la economía. Pero el Estado tecnoburocrático-capitalista autoritario que se instala, además de dictatorial, estaba profundamente empeñado en acelerar la acumulación capitalista y garantizar la expansión de las organizaciones burocráticas públicas y privadas. Ahora bien, para eso era esencial profundizar en la participación del Estado en la economía”.

Foxley (1988) señala que tras el golpe de 1964 hubo un “vuelco hacia la ortodoxia”, con una cierta liberalización comercial³⁹, si bien también hubo algunos componentes heterodoxos que reflejan el temprano reconocimiento de algunas rigideces estructurales que caracterizaban a la economía del país, como era la escasa importancia relativa de la demanda externa frente a la interna. El gobierno expuso gradual y parcialmente⁴⁰ al sector industrial a la competencia

³⁹ El gobierno de Castello Branco intenta revertir la tendencia estatizante que venía siendo adoptada por el gobierno anterior y por el BNDES. Un ejemplo es el del sector de la telefonía. Durante más de un año, la prioridad declarada es transferir para capitales privados la CTB (*Companhia Telefônica Brasileira*), cuyos controladores, extranjeros, ya había firmado su intención de salir del país. Estos intentos chocaron con la fragilidad de los candidatos o su poca disposición a aportar efectivamente recursos que se preveía necesarios para la expansión. En 1965, finalmente, el gobierno desiste de la privatización, optando por la compra de la empresa, pasando a control federal en 1967. Los diversos segmentos del sector que permanecían bajo control *estadual* van pasando progresivamente para el control federal. Cuando en 1973 se crea la Telebrás el gobierno federal controla virtualmente todo el sistema.

⁴⁰ De manera que se evitara una alta tasa de desempleo.

internacional , apoyando y promoviendo la exportación industrial con subsidios y otras medidas. Brasil logró así, después de 1967, un razonable equilibrio entre las metas de estabilización, los objetivos de apertura comercial al exterior y el sostenimiento de un alto nivel de empleo.

El hoy ministro José Serra se expresaba así:

“Después del cambio de régimen político en 1964, la estrategia *objetivamente* adoptada condujo a una profundización de los lazos de dependencia económica, así como de las tendencias de exclusión social que ya eran identificadas en el proceso de crecimiento anterior. Una de las principales metas de corto plazo del nuevo régimen fue la de “liberar” al capital de sus “trabas” nacional-populistas. Se buscó rearticular las relaciones de dependencia, impulsar una cierta modernidad institucional y una mayor centralización del aparato de Estado. En particular, al nivel de la política económica financiera se reconstituyó el clima de confianza para el gran capital privado nacional y extranjero” (Serra, 1977: 440).

Es decir, aunque aparentemente -por su retórica liberal- la *ruptura* de 1964 prometía una sustancial reducción del papel del Estado en la esfera económica, sin embargo, una política de cuño estabilizador, con resultados recesivos en un inicio, restó apoyos políticos entre algunas fracciones de las clases medias antes solidarias con el régimen ⁴¹. De este modo, fue necesario un control institucional de las variables macroeconómicas -y macropolíticas-, lo que exigió, contra la corriente liberal-conservadora existente entre los militares, un refuerzo centralizador en torno al Estado (Fiori, 1987: 8-9).

Cardoso lo caracterizará como

“un sistema híbrido que, atendiendo a los intereses del capital monopólico (y consecuentemente a las empresas multinacionales) trató de favorecer la empresa pública y de ampliar el área decisiva del gobierno y su capacidad de control sobre la sociedad civil” (1975: 610).

Afonso y Souza opinan que el Estado en estos años era el “agente financiero y económico de los proyectos del capital multinacional” (1977: 71). Nuevamente Cardoso señala que

⁴¹ Señala Vânia Bambirra (1994: 52) que se trataba de un nueva institucionalidad de contenido conservador y autoritario pero de forma liberal.

“Hay una división de áreas de actuación que, sin eliminar la expansión de sectores controlados por la burguesía local, los transfiere de los sectores clave de la economía o, cuando la burguesía local consigue mantenerse en ellos es de forma asociada y subordinada. Al mismo tiempo, crece la base económica del sector estatal, que se dirige a sectores de infraestructura, y asegura a las empresas multinacionales especialmente el control de los bienes de consumo durables (automóviles, electrodomésticos, etc.), bien como parte importante en el control de la producción y exportación de productos primarios, en bruto o semi-industrializados” (citado en Afonso y Souza, 1977: 107-108).

Para asegurar una mayor efectividad del intervencionismo en la acumulación de capital, se da un cambio institucional muy fuerte, con la creación de nuevas instituciones -imbricadas con las viejas- (Solé Tura, 1981: 378). El propio presidente Geisel afirmarían en 1975 que la intervención del Estado ocurre siempre en el marco de

“un modelo de desarrollo industrial en donde el papel principal está claramente reservado a la empresa privada a la cual corresponde, con el apoyo constante de financiamientos y adecuados incentivos gubernamentales, explorar amplios sectores de actividad directamente productivos. Al Estado corresponde, básicamente, la inversión en infraestructura que la iniciativa privada no pueda realizar, por la gran magnitud de los recursos requeridos, o por su baja remuneración muy diferida en el tiempo” (Avelãs, 1990: 389).

En definitiva, casi desde su llegada al poder, el gobierno militar muestra un gran interés en promover y devolver el protagonismo al sector privado, señalando la “presión excesiva ejercida por el sector público” (Ianni, 1996: 246). Pero existían límites funcionales para los intereses del sector privado. La pretendida liberalización no hubiera favorecido dichos intereses, por lo que se optó por una intervención controlada y claramente enfocada a favorecer esos intereses. En el compromiso del gobierno para lograr un nivel aceptable y sostenido de actividad económica, la inversión pública, que había desempeñado tradicionalmente un papel predominante, siendo históricamente muy alta, fue utilizada como un instrumento anticíclico. Era previsible que la inversión privada disminuiría durante el período de estabilización, por lo que el sector público incrementó sus programas. Así, no fue por una ideología estatista, al contrario, se trataba de revitalizar el sector privado utilizando para ello recursos públicos. En todo caso podríamos hablar de una coyuntural “estrategia estatista”, nunca de “modelo estatista”. Igualmente, podemos decir que el fortalecimiento de la capacidad de autofinanciamiento de las empresas estatales fue una opción estratégica del régimen militar, de

modo que fuera funcional para las condiciones de acumulación privada, no una característica del modelo (Prado, 1994: 285).

“La expansión del sector empresarial del Estado bajo el régimen militar jamás invadió las áreas buscadas por los inversionistas privados en razón de su rentabilidad, no puso nunca en tela de juicio el *principio de la libre empresa*, ni se justificó jamás en nombre de alguna filosofía “nacionalista” y mucho menos “estatista”; así, se insertó a la perfección en la “división de tareas” inherente a la estrecha *solidaridad orgánica* establecida entre la dictadura militar, el gran capital nacional (casi siempre comprometido con los intereses de las empresas multinacionales) y las empresas multinacionales, una vez fracasado el populismo y roto el compromiso con una pequeña y mediana burguesía republicana y “nacionalista” (Avelãs, 1990: 389, cursivas del autor).

Se inicia un período de fuerte crecimiento económico, promoviéndose un modo de expansión capitalista basado en:

- Una **fuerte intervención del Estado** y la sustitución de la ideología del desarrollo por la ideología de la modernización⁴², llamada “modernización autoritaria”, garantizando el funcionamiento de las instituciones y de las relaciones económicas. La expansión del Estado fue fomentada por grupos cuya ideología e intereses estaban vinculados a sectores privados⁴³.
- La **organización oligopólica de la producción**: no en el sentido de un dominio exclusivo de la oligarquía tradicional, sino en referencia al hecho de que el sistema favorece la existencia de una clase “media” que le sirve de apoyo político y de mercado para los bienes durables.

⁴² Se abandona el ideal desarrollista, siendo “sustituido por una ideología modernizadora (en el sentido de perfeccionar las estructuras y las relaciones económicas), dependiente, autoritaria, que buscaba la concentración y la centralización del capital en detrimento de una visión más justa de la renta y de una participación más efectiva de la población en el proceso de toma de decisiones, tanto en términos políticos como económicos” (Vianna, 1995: 59). Si ya indicamos que el aspecto político era el más relevante en el modelo nacional-popular, después de 1964 se da una primacía de lo económico, para lo cual las elites tuvieron que controlar previamente lo político de modo autoritario. Con la dictadura se establece un proyecto de modernización conservadora y autoritaria, concentradora y excluyente, donde la promoción del crecimiento económico fue políticamente privilegiada con respecto a la cuestión social (Graciarena, 1984: 58). Si en el terreno económico de produjeron mejoras importantes, en el ámbito político la represión fue la nota predominante. Los partidos políticos existentes fueron prohibidos y reemplazados por un sistema bipartito: el partido ARENA (*Aliança Renovadora Nacional*) sostenía al gobierno, mientras el MDB (*Movimento Democrático Brasileiro*) representaba la oposición. Se produce así una combinación de “un programa político-administrativo represivo y un programa de política económica dinámico” (Touraine, 1988: 385).

⁴³ En el sentido que venimos defendiendo en este trabajo de que la intervención del Estado se realizaba en beneficio del sector privado, buscando “restaurar el libre juego de las fuerzas del mercado”. Así, se restablece “la verdad de precios”, con la elevación de las tarifas de los servicios públicos, la eliminación de algunos subsidios y la liberación del control de precios.

- La **internacionalización de la economía**: en el plano externo, se busca la integración en el capitalismo mundial y se facilita la circulación de los factores de producción, con una economía crecientemente reestructurada de acuerdo con los nuevos modelos de la organización económica internacional. Celso Furtado señala la relación de la búsqueda de la interdependencia con la doctrina de la Seguridad Nacional y con el enfrentamiento entre los dos bloques (citado por Ianni, 1978: 175).

Por otro lado, destacar que, con un cierto grado de continuidad con el período ya analizado de Kubitschek, el desarrollo del sistema se presenta en este período como el resultado de la asociación de tres agentes fundamentales (Afonso y Souza, 1977; 27), en el denominado *tripé* (trípode) o Triple Alianza ⁴⁴:

1. **El capital transnacional**, que controla gran parte de la economía: los sectores dinámicos y estratégicos de la industria, de la agroindustria y de sus mecanismos de exportación; los sectores fundamentales de la explotación de recursos naturales; los mecanismos básicos del capital financiero internacional en Brasil, así como mecanismos internos de captación de recursos estatales.
2. **El capital nacional**, una parte del cual está asociado al capital transnacional e integrado en el sistema productivo como elemento complementario y subsidiario de éste.
3. **El Estado brasileño**, actuando básicamente en el mantenimiento del orden interno, en la aplicación de políticas fiscales y crediticias, y en la creación de las infraestructuras requeridas por el sector internacionalizado de la economía para sus industrias de bienes y servicios.

⁴⁴ Este eje de poder implementa metas estructuralmente compatibles con el predominio del sector privado, pues amplia las condiciones para la acumulación de capital. Coutinho habla de “equilibrio de fuerzas en el *tripé* capitalista” (Coutinho, 1977: 33). Este pacto se irá gestando desde los años 20, con la primera ola de instalación de filiales extranjeras

Como señala Antonio José Avelãs,

“Puede decirse que, a partir de 1967, la política económica brasileña se basa en el principio de que la industrialización sólo puede proseguir con el reforzamiento de la *solidaridad orgánica* entre el Estado y las grandes empresas multinacionales” (Avelãs, 1990: 376)⁴⁵.

A pesar de que, ya desde Kubitschek, el capital internacional mantuvo una posición industrial hegemónica, el capital nacional consiguió en todo momento, gracias al apoyo estatal, “mantener utilidades que sobrepasaron sistemáticamente las oportunidades de valorización de sus órbitas” (Lessa y Dain, en Fiori, 1992a: 190).

Diversos autores han caracterizado esta época. Según Theotônio Dos Santos, el **modelo pos-1964** se caracteriza por tres aspectos esenciales:

- La dependencia económica respecto al sistema capitalista internacional y, particularmente a su centro hegemónico, Estados Unidos → relación con la deuda y con la contención de los salarios.
- La concentración y la centralización de la producción y de la renta → relación con la política fiscal, con las ayudas estatales y planes de salvación de empresas privadas, y con la contención de los salarios.
- La marginalización y la exclusión de vastos sectores sociales, sobre todo los de menor renta de producción y distribución de la riqueza → relación con la disminución del gasto público.

José C. Valenzuela se refiere a la “vía pragmático-desarrollista brasileña”, que, en base al activismo estatal, tiene como características:

- a) Estímulo a la industrialización pesada.
- b) Apertura exterior gradual y selectiva que apunta a una especialización internacional dinámica.
- c) Preservación de algunos campos de la inversión al capital nacional.
- d) Estímulo al capital industrial y una regulación del capital de préstamo (citado en Guillén Romo, 1997: 87).

⁴⁵ Se refiere al *capitalismo imitativo*, en el sentido de que “esta *solidaridad orgánica* se traduce, desde luego, en la exaltación, por parte del gobierno, de la “sociedad de consumo” de las metrópolis capitalistas como

Más concretamente, el papel del Estado brasileño después de 1964, punto central de este capítulo, es, según Afonso y Souza (1977: 30-32), el siguiente:

1. Administrar, coordinar y negociar el proceso de internacionalización del subsistema nacional, es decir:
 - a) Garantizar la operación eficiente y segura de los sectores productivos internacionalizados dentro del subsistema nacional.
 - b) Actuar como elemento subsidiario y complementario en relación a las necesidades del capital transnacional a través de políticas fiscales y crediticias, implementación de proyectos industriales complementarios (ejemplo: producción de acero), desarrollo de infraestructura física básica, congelación de los salarios, etc.
 - c) Administrar y negociar las relaciones e intereses complejos e incluso contradictorios entre el subsistema nacional internacionalizado, el sistema productivo mundial y los subsistemas capitalistas avanzados (Estados Unidos y Alemania Federal en particular).
2. Realizar y administrar grandes proyectos industriales básicos y de infraestructura, como la construcción de sistemas de transporte y la producción de energía eléctrica, además de producción complementaria de acero y otros insumos básicos. Los bienes y servicios generados por estos proyectos se destinan a satisfacer las necesidades crecientes de los grandes proyectos industriales y comerciales privados del capital transnacional.
3. Establecer las reglas del juego de la “alianza hegemónica” entre sectores nacionales asociados al capital transnacional y éste.

En este marco, ¿cuál es el **papel del sector productivo estatal**? En concordancia con lo expuesto, en el período 1964-1985 se refuerza el SPE, utilizando las empresas estatales como instrumentos de política económica. Se crearon subsidiarias de las empresas estatales en áreas como transporte, comercialización, distribución y servicios auxiliares de las empresas estatales ya existentes. Paralelamente se crean *holdings* sectoriales, para el sector eléctrico, el sector siderúrgico y el de telecomunicaciones. Así, desde la primera mitad de la década de los 70, la

paradigma del desarrollo, asignando de este modo cobertura política y legitimidad social a la acción de los conglomerados originarios de los grandes países capitalistas” (Avelãs, 1990: 377).

estructura básica del sector productivo estatal pasa a tener forma empresarial en la cual hay una *holding* de coordinación sectorial de la cual dependen, en un nivel intermedio, grandes empresas que componen el núcleo productivo estatal. En la parte baja de la estructura, las empresas subsidiarias organizan el proceso de integración vertical o de diversificación de las grandes empresas estatales. Los diversos ministerios sectoriales, a su vez, controlan las correspondientes *holdings* sectoriales, existiendo asimismo consejos sectoriales consultivos y, como en el caso del petróleo, reguladores. Sin embargo, esta aparente integración sectorial oculta una ausencia de cualquier estructura formal de planificación global y de control de la gestión del SPE. En esta misma dirección, el entonces habitual endeudamiento externo de las empresas estatales concede un mayor margen de autonomía, al dispensar a la mayoría de los grupos estatales de subordinarse a un gestor financiero público o al sistema financiero privado nacional. El SPE era empujado (inclusive con incentivos, retirada de prohibiciones y, en el límite, con coerción explícita) a buscar recursos externos, sustituyendo al sector privado que, a pesar de los esfuerzos gubernamentales, se mostraba reticente a captar recursos del exterior. Por otro lado, también existe una indudable “fragilidad básica” de las empresas estatales en el control exógeno de los precios y tarifas (Prado, 1994: 285).

Un caso especial en el crecimiento del sector productivo estatal, bastante frecuente en los años 50 y 60, es la estatización de empresas privadas extranjeras que habían disfrutado de concesiones en servicios como agua, electricidad o telecomunicaciones, ante la incapacidad del Estado tanto para garantizar una tasa de retorno adecuada como de regular la prestación de dichos servicios.

“De hecho, la expansión del Sector Público en una escala significativa se produjo a partir de los años cuarenta y no siempre ha respondido a decisiones coherentes de ocupar los “sectores estratégicos” de la economía nacional, sino que, en muchas ocasiones, el crecimiento del Sector Público ha venido motivado por una multiplicación de operaciones de salvaguardia de empresas privadas en dificultades”. (Esteban y Moreno, 1995: 164-165).

Muchas de estas empresas extranjeras decidieron abandonar los negocios que poseían en Brasil. Así, o bien el gobierno adelanta las concesiones que había otorgado a estas empresas o bien no las renueva cuando vencen. Este proceso se prolongó largo tiempo, nacionalizándose la última de ellas en 1979 (concretamente la empresa de energía eléctrica Light, de la que hablaremos ampliamente en el capítulo IV).

Cuadro 1: Números-índice relativos al valor agregado por empresas estatales y privadas (1965-1975) (1966=100).

Año	CVRD	Petrobrás	Eletróbrás	Siderbrás	Total	
					Estatales	Sector Industrial
1966	100	100	100	100	100	100
1967	93	110	124	124	110	103
1968	91	131	167	152	134	119
1969	163	161	139	170	156	132
1970	208	158	268	198	183	146
1971	222	168	308	234	200	163
1972	261	183	375	257	231	185
1973	392	247	401	283	288	213
1974	465	237	501	291	334	230
1975	468	323	564	307	371	240

Fuente: Trebat, 1983, tomado de Rodrigues, 1990: 59

En el cuadro 1 podemos ver la gran expansión de las empresas estatales, proporcionalmente mucho mayor que la experimentada por el sector privado. Sin embargo, este hecho es en gran medida fruto de la debilidad inicial del sector privado nacional, por lo que era necesaria la intervención del Estado en la producción misma, de modo que se pudieran ofrecer bienes y servicios que el sector privado era incapaz o no quería proveer.

La estructura empresarial del sector productivo estatal era la siguiente: en lo alto, las *holdings*, de coordinación sectorial, en un nivel intermedio, las grandes empresas estatales que componen el núcleo productivo estatal, y debajo, las empresas subsidiarias, que organizan el proceso de integración vertical o de diversificación de las grandes empresas estatales. Los diversos ministerios sectoriales, a su vez, controlan las correspondientes *holdings*, salvo Petrobrás y CVRD, que prescinden de una instancia coordinadora, haciendo ellas mismas el papel de *holding* sectorial.

Aún manteniendo la perspectiva vista en el apartado I.2. sobre las intervenciones cualitativas y cuantitativas, mostramos algunos datos que nos muestran la importancia que adquirió ésta. Durante el régimen militar se crean 302 nuevas empresas estatales (Fiori, 1993a: 10). Entre 1966 y 1976 se crea el 60% de las empresas estatales, más que en los 60 años anteriores. La inversión pública pasó del 30.1% en 1950, para el 34.7% en 1964 y 60.3% en 1973. Los gastos del gobierno (en todos sus niveles) en relación al PIB aumentaron del 17.1% en 1947 y del 29.8% en 1969. Se ha calculado que en 1974, entre las 100 mayores empresas brasileñas por activos, el 74% de los activos combinados pertenecían a empresas públicas. De igual modo, los bancos estatales representaban un papel predominante en el sistema financiero. De

los 50 mayores bancos (en depósito), los estatales eran responsables en 1974 del 56% del total de depósitos y de cerca del 65% de los préstamos efectuados al sector privado (Baer, 1996: 94). Apunta este mismo autor que

“Existen pruebas significativas de que mucho del crecimiento ocurrido desde 1968 se debió al impacto provocado por los programas del gobierno” (ibid.).

En cuanto a la distribución de la producción entre los elementos del trípode, los cuadros 2 y 3 muestran, a pesar del gran incremento de la presencia de empresas públicas, el peso dominante de las empresas extranjeras en los sectores dinámicos de la economía a principios de los años setenta. Indica igualmente el papel del Estado en el esquema global de la acumulación de capital: aparte del petróleo, la posición del Estado es particularmente relevante en los servicios públicos, la siderurgia y la extracción de minerales. Interesa destacar que en esta época del “milagro económico”, las elevadas tasas de crecimiento observadas⁴⁶ se centran en las industrias productoras de bienes de consumo duraderos - controladas por las empresas transnacionales-, en las industrias de bienes de capital y de bienes intermedios (acero, cemento, productos químicos) -controladas por el Estado y por las transnacionales-, y en la producción de energía eléctrica, el petróleo y la construcción civil - en manos del Estado-. Sin embargo, en los sectores controlados por el sector privado nacional (industrias “tradicionales”, productoras de bienes de consumo corriente), las tasas de crecimiento fueron modestas, e incluso se situaron por debajo de la tasa de crecimiento de la población urbana, viendo así disminuido su peso en el conjunto de la producción industrial (Avelãs, 1990: 392).

“Con el papel del Estado básicamente limitado a la infraestructura y a la industria pesada, se dejó a la empresa privada (incluyendo muchas compañías de propiedad extranjera) definir y rellenar la estructura productiva de Brasil” (Treat, 1983: 236).

⁴⁶ En 1968 se consigue un crecimiento del 9.8% del PIB, alcanzándose niveles de crecimiento superiores al 10% anual; las exportaciones se incrementaron en un 36%, con un débil aumento de las importaciones (8%). En este período, la inflación se mantiene entre el 15 y el 20%, y el salario mínimo pasa de 35 a 50 dólares al mes (Taieb y Barros, 1989: 32).

Cuadro 2: Estructura de la propiedad de las treinta empresas no financieras más grandes de Brasil.

<i>Propiedad</i>	1962	1967	1971	1974	1979
Pública	12	13	17	23	28
Privada	18	17	13	7	2

Fuente: Trebat, 1983: 59

Cuadro 3: Distribución de los activos de las diez mayores empresas de cada sector (en %).

Sector de actividad	Empresas extranjeras	Empresas públicas	Empresas privadas nacionales
Minería	1.8 (1)	59.3 (1)	38.3 (3)
Minerales no metálicos	52.4 (5)		47.6 (5)
Acero y metalurgia	17.8 (3)	70.3 (4)	11.7 (3)
Maquinaria	72.0 (7)		28.0 (3)
Equipo eléctrico y de telecomunicaciones	61.3 (7)		38.7 (3)
Material de transporte	89.7 (8)		10.3 (2)
Productos de madera	30.9 (3)		69.1 (7)
Muebles			100.0 (10)
Productos de hule	81.0 (3)		19.0 (7)
Textiles	55.4 (5)		45.6 (5)
Productos alimenticios	58.9 (6)		41.1 (4)
Bebidas	7.6 (2)		92.4 (8)
Tabaco	93.7 (2)		6.3 (8)
Edición y artes gráficas			100.0 (10)
Otros	46.5 (4)		53.5 (6)
Construcción civil	30.2 (2)		69.8 (8)
Servicios públicos	13.2 (1)	86.8 (9)	
Comercio	24.6 (2)		75.4 (8)
Refinación y distribución de petróleo	12.9 (4)	80.0 (2)	7.1 (4)

Fuente: Visão, 26 de febrero de 1973, p. 68, citado en Avelãs, 1990: 451 (las indicaciones entre paréntesis se refieren al número de empresas).

El hecho de que se produjera un incremento de la intervención estatal -con los objetivos ya apuntados- no fue óbice para que se llevara a cabo un proceso paralelo de liberalización comercial, como muestra la reducción de aranceles del cuadro 4. En la línea de lo ya apuntado, observamos cómo en un primer momento se reducen notablemente los aranceles, aumentándose posteriormente. Es ésta una prueba más de la tensión entre un liberalismo deseado y un intervencionismo necesario para sostener el modelo⁴⁷.

Cuadro 4: Aranceles *

	1966	1967	1969
Bienes no durables	152	56	82
Bienes de consumo durables	260	116	176
Bienes intermedios	76	36	45

⁴⁷ Entienda el lector que no se plantea de forma maniquea, pues también hubo sectores militares que propugnaban el intervencionismo en apoyo de la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional.

Bienes de capital	60	40	40
Sector manufacturero	114	49	67
Agricultura	83	32	32
Promedio de la economía	98	41	53

* Corresponden a tasas nominales, más cobros adicionales (como depósitos previos para las importaciones) y sobretasas tributarias que gravan determinados tipos de bienes.

Fuente: A. Fishlow, "Foreign trade regimes and economic development: Brazil", en *National Bureau of Economic Research*, citado en Foxley, 1988: 32

Entre 1967 y 1973 Brasil vive una fase de gran expansión económica, en lo que se ha denominado el **"milagro económico"**⁴⁸. Ya en 1968 se consigue un crecimiento del 9.8% del PIB, alcanzándose niveles de crecimiento superiores al 10% anual; las exportaciones se incrementaron en un 36%, con un débil aumento de las importaciones (8%). En este período, la inflación se mantiene entre el 15 y el 20%, y el salario mínimo pasa de 35 a 50 dólares al mes (Taïeb y Barros, 1989: 32). Algunas cifras se muestran en los cuadros 5 y 6.

Cuadro 5: Crecimiento industrial y exportaciones (tasas de crecimiento).

	1965-1967	1967-1970
Bienes de consumo durables	13.4	21.9
Bienes de consumo no durables	3.6	9.7
Bienes de capital	4.5	13.7
Bienes intermedios	10.8	13.7
Exportaciones	5.9	10.7

Fuente: Foxley, 1988: 33

Cuadro 6: Aumentos en la producción de algunos bienes.

	1964	1976
Producción de acero (Millones de toneladas)	2,8	9,2
Capacidad instalada de producción de energía eléctrica (Megawatts)	6.840	21.796
Cemento (Millones de toneladas)	5,6	19,1
Vehículos a motor	184.000	986.000
Papel (Millones de toneladas)	0,6	1,9

Fuente: Baer, 1996

En un contexto de expansión acelerada, el sector productivo estatal mantuvo también un elevado nivel de inversiones. La intensidad de capital (relación capital/producto) del sector productivo estatal es muy elevada, de forma que el mantenimiento de un alto nivel de crecimiento de la producción implica mantener un enorme volumen absoluto (creciente) de inversiones. Así, a pesar de que en términos de crecimiento de la producción el desempeño del SPE no fuera sustancialmente superior a la media de la industria en esa época, por el lado

de la formación de capital fijo el SPE se expandió considerablemente (Coutinho, 1977: 30). Las inversiones fijas de empresas públicas federales como porcentaje del PIB aumentaron del 2.8% en 1970 al 8.2% en 1980.

Cuadro 7: Participación del sector público en la FBCF (1947-1973) (en %).

Período	Empresas estatales (a)	Presupuesto Gobierno (b)	Sector público (c = a+b)	Sector privado (d)	Total (c+d)
1947-1955	2.9	23.2	26.1	73.9	100
1956-1964	9.3	23.9	33.2	66.9	100
1965-1973	18.7	23.7	42.4	57.6	100

Fuente: Datos de Werneck y Trebat tomados de Tavares de Almeida, 1999: 426

Cuadro 8: PNB, FBCF y participación estimada de las inversiones públicas y privadas (1965-1980) (en %).

Año	Crecimiento anual PIB	FBCF / PIB	Participación en la FBCF			
			Gobierno (a)	Grandes estatales (b)	Sector público (a+b)	Sector privado
1965	-	18,4	24,8	13,6	38,4	61,6
1966	3,8	19,2	20,3	13,9	34,2	65,8
1967	4,8	19,3	23,2	16,3	39,5	60,5
1968	11,2	21,2	19,5	14,1	33,6	66,4
1969	10,0	22,1	22,7	12,4	35,1	64,9
1970	8,8	22,3	18,5	16,0	34,5	65,5
1971	13,3	22,9	17,5	17,2	34,7	65,3
1972	11,7	22,9	16,2	18,2	34,4	65,6
1973	14,0	23,0	16,6	19,3	35,9	64,1
1974	9,8	24,2	16,5	20,3	36,8	63,2
1975	5,6	25,4	16,9	20,6	37,5	62,5
1976	9,0	23,7	17,7	25,1	42,8	57,2
1977	4,7	21,9	17,5	25,4	42,9	57,1
1978	6,0	22,0	16,1	23,3	39,4	60,6
1979	6,4	21,5	11,8	21,9	33,7	66,3
1980	8,0	22,0	-	22,0	-	-

Fuente: Calculado por Rodrigues, 1990: 59 en base a fuentes diversas.

La tasa de inversión entre 1965 y 1980 fue excepcionalmente alta. El cociente inversión/PIB (formación bruta de capital fijo como proporción de la inversión) fue generalmente superior al 20%. Como se muestra en el cuadro 8. La proporción de las inversiones de las estatales en la FBCF subió del 13,6% en 1965 al 22,5% en 1980, llegando a superar el 25% en 1975 y 1976. El valor agregado de las estatales aumentó en 3,7 veces entre 1966 y 1975, mientras el crecimiento del mismo en el sector industrial lo hizo en 2,4 veces. Colaboraron asimismo en la sustitución de importaciones, reduciendo las necesidades de importaciones y al mismo tiempo

⁴⁸ Algunos prefieren denominar a estos años como “período salvaje”, por la libre actuación que se permitió a las transnacionales, y por los rigurosos mecanismos de control social puestos en práctica (Afonso y Souza, 1977: 71).

aumentando la capacidad de exportar del país, mejorando las cuentas externas. Como se puede ver en el cuadro 8, las inversiones de las empresas estatales crecieron más rápidamente que las del sector privado, lo que permite afirmar que las primeras contribuyeron a elevar el nivel de la inversión general de la economía (Rodrigues, 1990: 58). Las inversiones de las estatales en la segunda mitad de los años 70 permitieron mantener alta la tasa general de inversiones de la economía, contrarrestando la disminución de las inversiones privadas ocurrida después de 1974. Las grandes inversiones del gobierno hasta 1976 y de las empresas estatales hasta 1979 -en bienes intermediarios, energía eléctrica y petróleo- impidieron un descenso acentuado de la FBCF del país (Rodrigues, 1990: 60).

Lo expuesto en páginas anteriores nos lleva a afirmar que en estos años 60 y 70 el Estado brasileño redefine sus funciones secundarias y su estrategia, uno de cuyos elementos principales fue el establecimiento de los mecanismos y las condiciones económicas y políticas que posibilitaran la internacionalización del capital, subordinando los recursos socioeconómicos nacionales a este proceso (Afonso y Souza, 1977: 10). Asimismo, se refiere así Darcy Ribeiro al “**privatismo exacerbado**”, en relación al modelo implantado en beneficio del sector privado. Las consecuencias de este modelo son diversas. En la distribución de la renta nacional, la participación del 20% de los brasileños más pobres pasa del 3.5% al 3.2% entre 1960 y 1980, mientras la del 10% más rico se eleva del 39.7% al 49.7%. En el cuadro 9 vemos cómo las rentas más altas se incrementan de manera importante, mientras las medias y las bajas disminuyen.

Cuadro 9: Distribución del ingreso por estratos de la población.

	1960	1970	1972	1976
15% más rico^a	11.7	17.8		
5% más rico^b	27.3	36.3		39.0
10% más rico	38.9	48.3	50.6	
20% más rico^c	54.5	63.2	66.6	67.0
30% siguientes^d	27.8	23.1	21.5	
90% más pobres	61.1	51.6	49.4	
80% más pobres^e	45.5	36.8	33.4	33.0
50% más pobres	17.7	13.7		11.8
40% más pobres^f	11.2	9.0	7.0	

^a Comprende a la burguesía

^b Incluye a la gran burguesía y a las clases medias altas (ciertas profesiones liberales, altos funcionarios, empresarios medianos)

^c Abarca, *grosso modo*, las clases medias y altas, urbanas y rurales.

^d Integrado por la gran masa de asalariados urbanos.

^e Incluye a los obreros, funcionarios públicos, empleados de los servicios urbanos tradicionales, campesinos y *marginados* de la sociedad industrial.

^f Abarca especialmente a los trabajadores rurales, pero también a los *marginados* de los centros urbanos.

Fuente: Avelãs, 1990: 430

Con una política de contención de salarios, la participación del trabajo en la renta nacional se reduce a la mitad, mientras se dobla la participación del capital (Ribeiro, 1992: 18). Ianni se refiere a la política salarial de los gobiernos militares como más allá de una política antiinflacionaria, sino que pretendía modificar la distribución de la renta en el país y recomponer las relaciones entre las clases asalariadas y los “compradores de la fuerza de trabajo” (1996: 277-278). Se redujo el salario mínimo a la mitad, el sueldo de los funcionarios disminuyó a un tercio, se desmontó la política laboral, anulando el derecho de huelga, acabando con la estabilidad del empleo y sometiendo a los sindicatos a la intervención policial (ibidem: 19). El salario mínimo real en el centro industrial más dinámico -São Paulo- se reduce a la tercera parte entre 1958 y 1973, período que incluye el momento de auge del “milagro”.

Se manejó igualmente el sistema tributario para acentuar su carácter regresivo (ver cuadro 10) al servicio de una política de redistribución negativa del ingreso. En relación a las medidas fiscales tomadas por los gobiernos militares para atraer capitales extranjeros, apunta Avelãs que hay estudios que muestran que “los incentivos fiscales concedidos al (gran) capital representaron, en los primeros años de la década de los setentas, cerca de la mitad de la recaudación global de los impuestos directos” (Avelãs, 1990: 386).

Cuadro 10: Distribución de los impuestos sobre la renta.

Período	% pagado por el trabajo	% pagado por el capital
1950-1954	10	90
1955-1960	11	89
1961-1963	15	85
1964-1966	24	76
1967-1969	30	70
1970-1973	40	60
1974-1975	45	55

Fuente: Afonso y Souza, 1977: 114, a partir del *Anuario Estadístico do Brasil 1951-1974*

Por lo dicho, coincidimos con Agustín Cueva cuando señala que:

“Cabe aclarar que este proceso de empobrecimiento absoluto no ocurre, como a menudo suele decirse, *a pesar* del acelerado crecimiento de la economía brasileña (de las transnacionales “hospedadas” en Brasil para ser más exactos), sino que es su *conditio sine qua non*. En efecto, el desplazamiento masivo del capital monopólico hacia esta área sólo se da una vez que ella se ha

tornado políticamente “segura” y económicamente “atractiva”, es decir, cuando (hacia 1968) se han consolidado ya las bases necesarias para el “despegue” de la nueva modalidad de acumulación. Hecho que confirma, por lo demás, cómo los procesos de pauperización de las masas y desnacionalización de nuestras economías no son sino el anverso y el reverso de una única y congruente realidad” (Cueva, 1977: 224-225).

La creciente pauperización de las masas trabajadoras contrae por la base el mercado interior, pero eso no supone un problema pues en el nuevo modelo se destina buena parte de la producción a mercados externos. Así, observa Paul Singer que “la nueva relación del Brasil con el gran capital internacional, iniciada en 1964, significó en cierta forma *una reversión* del proceso de sustitución de importaciones” (citado en Cueva, 1977: 225) que, sin embargo, se mantuvo aún unos años más.

Un elemento a tener en cuenta en este contexto es que dada la falta de una estructura burocrática estable, en lugar de establecerse vínculos regulares en el sentido de una orientación administrativa con el sector privado se impulsó la interacción público-privado por canales individuales. Es decir, el régimen era “muy legítimo ante la burguesía nacional, pero no estaba conectado a ésta por ningún sistema bien institucionalizado de enlaces” (Evans, 1982: S221). En lugar de institucionalizarse, las relaciones se individualizaban, cobrando la forma de lo que Cardoso (1975) llamó “anillos burocráticos”, pequeños grupos de industriales que se conectaban con grupos igualmente pequeños de burócratas, generalmente a través de algún funcionario que actuaba como pivote (Evans, 1996: 551). Se crean así espacios *neocorporativistas* particulares vinculados a intereses empresariales y a segmentos de la burocracia estatal (Touraine, 1988: 45). Se refuerza así el ya viejo y sólido pacto entre burocracias públicas y privadas. La principal función de la burocracia no era ya la provisión de servicios públicos sino la provisión de servicios privados, proporcionados por el Estado pero apropiados por los diferentes grupos privados en su propio beneficio. En palabras de Luciano Martins:

“La expansión de las actividades estatales se acompaña de una “privatización” del Estado, a través de la apropiación por grupos específicos (y no sólo de naturaleza burocrática) de la *cosa pública*” (Martins, 1985: 81).

Por un lado, el Estado brasileño es un “Estado privatizado”, es decir, un Estado que actúa, si bien con fuertes intervenciones, en favor de los grupos privados, principalmente extranjeros, pero también nacionales. Por otro, se crea “una burocracia dotada de intereses propios que se realizan a través de la ampliación del intervencionismo estatal”. (ibid.: 34). De este modo, el Estado va ampliando su campo de actuación en los años 60 y 70, con el fin de satisfacer a estos dos grupos socioeconómicos: los burócratas y los grupos empresariales.

c) Crisis: entre la continuidad y el ajuste.

Durante el mandato de **Garrastazu Medici** (1969-74), se consolida el trípode económico: las empresas estatales se encargaban de la infraestructura, energía y de las industrias de bienes de capital (acero, maquinas-herramienta), las transnacionales producían los bienes de consumo durables (automóviles y electrodomésticos) y el capital privado nacional se ocupaba de la producción de insumos (autopiezas) y bienes de consumo popular. Lejos de generar rivalidades, el trípode establecía una división del trabajo y, dado que el crecimiento era alto, “había lugar para todos” (Fagundes, 1998: 60) ⁴⁹.

Si recordamos lo apuntado anteriormente, el sector público brasileño apenas desempeñó una función financiera pasiva ⁵⁰, por lo que la industrialización terminó financiándose recurriendo a la inflación o al endeudamiento público interno y externo. Con la crisis de los años 70 y la explosión de las tasas de interés, esta fragilidad de las bases en las que se sustentaba el apoyo estatal a la actividad económica derivó en una importante crisis. Así,

“... incluso las grandes *holdings* del acero (Siderbrás), de la energía eléctrica (Eletrobrás) y del petróleo (Petrobrás) atravesaron una situación financiera peligrosa y poco cómoda. En la segunda mitad de la década de los 80, el gobierno federal fue forzado a aumentar los subsidios. Las transferencias de capital para las empresas estatales que en el período 1980-85 representaban una media del 0,78% del PIB, alcanzaron un 1,65% del PIB en el período 1986-1988” (Martins, 1995: 21-22).

⁴⁹ Se aceptaba la validez de la conocida “*Trickle down theory*”. Decía Delfim Neto, ministro de Hacienda: “é preciso fazer o bolo crescer, para só depois dividi-lo”.

⁵⁰ Vid. apartado 1 de este mismo capítulo.

En 1973 se produce la **crisis del petróleo** ⁵¹, siendo Brasil el mayor importador de este producto entre los países en desarrollo. El gobierno optó por un ambicioso programa de sustitución generalizada de importaciones en lugar de la promoción de las exportaciones o la recesión interna. Las inversiones se financiaron con nuevos préstamos exteriores.

El proyecto desarrollista se enfrentó a graves problemas financieros, en parte responsables del carácter crónico de la inflación y de las periódicas crisis fiscales del sector público. “Estas crisis eran superadas a través de reformas de emergencia, fiscales y/o monetarias, que no consiguieron solucionar de forma permanente el problema de fondo vinculado a las limitaciones tributarias y a la ausencia de un mercado de capitales activo y/o un sistema bancario privado solidario con el proceso de industrialización” (Fiori, 1993b: 72). Se recurrió así a los recursos externos, en muchas ocasiones a través del sector público, con lo que las crisis fiscales terminaban convirtiéndose en una crisis financiera global provocada, en última instancia, por la estatización de la deuda externa⁵² y por el estancamiento de la entrada de nuevos recursos externos en los años 80 ⁵³. Dada la abundante liquidez internacional, a causa de los petrodólares, con bajas tasas de interés, se contrajeron nuevos préstamos que agudizarían la crisis con el incremento de las tasas de interés en los años 80. Son los llamados años de “plata dulce”, por los créditos relativamente baratos, concedidos principalmente por bancos occidentales ⁵⁴.

La situación había empeorado notablemente a causa de:

- deterioro de los términos de intercambio.
- el precio del petróleo se multiplica por cuatro.
- aumento del precio de los productos manufacturados de los países desarrollados.
- contracción del comercio mundial, que afecta a las exportaciones brasileñas.
- incremento de las tasas de interés de la deuda.

⁵¹ Mientras en occidente se vivía la peor crisis desde 1929, los países exportadores de petróleo tienen un excedente financiero, que es reciclado por los bancos europeos y norteamericanos en forma de préstamos masivos a los países en desarrollo.

⁵² La estatización de la deuda privada fue exigida por la banca extranjera como condición para refinanciar la deuda.

⁵³ La paradoja es que el sector privado, cuya deuda se había estatizado, pasó a financiar al Estado vía operaciones de mercado abierto. Este circuito pasó a representar el mecanismo de mantenimiento del valor de la riqueza privada acumulada y que dejó de ser así canalizada para inversiones productivas.

⁵⁴ El enfoque ortodoxo fue responsable, en parte, de la crisis de la deuda, pues respaldó el endeudamiento excesivo al propugnar la liberalización de los mercados financieros y sostener que endeudarse era un “buen negocio”, que al ser realizado por agentes privados se autorregulaba (Ffrench-Davis, 1988: 37).

- desconfianza, provocando la fuga de capitales.

En el caso de Brasil adquiere especial importancia el hecho de que los gobiernos militares habían privilegiado el transporte por carretera frente al ferroviario o el hidroviario, así como el individual frente al colectivo ⁵⁵, lo que implicaba un consumo creciente de petróleo importado, que se convirtió tras la crisis en un grave problema estructural. La crisis afectó también a los países industrializados, disminuyendo así las inversiones externas y la importación de productos brasileños por parte de éstos. El mercado interno también se resintió, colocando la producción y el comercio brasileños con serias dificultades.

Esta situación llevó a una progresiva pérdida de legitimidad del régimen, provocando un gran descontento en muchos sectores de la sociedad, incluso en aquellos que le habían dado su apoyo en 1964. Sectores privados de Rio de Janeiro y de São Paulo critican la nacionalización de la economía, al tiempo que el MDB, que representaba a la oposición dentro del bipartidismo permitido, vence en las elecciones de 1974. Sin embargo, y a pesar de las disensiones internas entre los militares, podemos decir que el régimen se mantenía todavía fuerte. Señala Fagundes (1998: 62) que:

“Lejos de adoptar una estrategia defensiva frente a la crisis, se prepara una profundización del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, con vistas a volverse autosuficiente en insumos básicos y, si posible, en energía”

En los años 70, el Estado acentuó su intervención en la promoción de las exportaciones y en el sustento de la demanda interna, a través del manejo de las inversiones públicas, de la financiación de la construcción civil y de la política cambiaria. El lanzamiento en 1974 del II PND (*Plano Nacional de Desenvolvimento*) representó el último esfuerzo integrado y ambicioso de la política estatal orientado hacia la complementariedad de la estructura industrial brasileña. Su implementación permitió, a pesar de las dificultades por la crisis internacional que se estaba gestando,

“un avance decisivo de la industria pesada, ampliando la capacidad de producción de insumos básicos y de bienes de capital, además de estimular y subsidiar un poderoso *drive* exportador de

⁵⁵ No olvidemos que en este período se potenció en Brasil la producción de la industria automovilística, que llegó a producir un millón de unidades anuales.

manufacturas y retomar el proceso de sustitución de importaciones en el área energética” (Fiori, 1993b: 68).

Es decir, el II PND permite mantener el nivel de crecimiento económico y profundizar en el proceso de sustitución de importaciones. Se pretendía asimismo fortalecer el papel de la empresa privada nacional, dado que, desde la perspectiva del gobierno, en la evolución económica habían adquirido una mayor importancia las empresas estatales y las transnacionales⁵⁶. Sin embargo, nuevamente las empresas estatales se convierten en el instrumento efectivo de política industrial. Las líneas básicas del plan han sido expuestas por Carlos Lessa (tomado de Prado, 1994: 248):

1. Rechazo de cualquier idea de ajuste. Por el contrario, se veía como el inicio de un nuevo ciclo de expansión que permitiría completar la estructura industrial y el proceso de sustitución de importaciones.
2. Orientación al fortalecimiento del capital nacional tanto en sectores ya existentes como en otros nuevos.
3. Papel central de las empresas estatales como agentes dinamizadores.

En estos años, el gobierno se sirvió del crédito de las empresas públicas para cubrir su déficit operacional y para proseguir en los grandes proyectos del II PND. Pero el aumento de la deuda ocurrió en el momento en que las tasas de interés aumentaron en el mercado internacional, agravando la situación financiera de las empresas. En la misma época, los precios de los bienes y servicios públicos eran mantenidos artificialmente bajos para combatir la inflación y ayudar a las exportaciones de productos transformados. Así, en 1984, los precios del hierro, del acero, de la energía eléctrica y servicios telefónicos representaban respectivamente 51.7%, 63.3% y 47.9% de los precios de enero de 1979 (Faucher, 1993: 406).

⁵⁶ Carlos Lessa se refiere al “fortalecimiento de la pierna débil del *tripé*”: “aunque el lenguaje oficial subrayara como objetivo la idea de un equilibrio en el *tripé* empresa gubernamental (*sic*), empresa privada nacional y empresa extranjera, creo que el verdadero objetivo era más ambicioso. Se perseguía una creciente ponderación del capital privado nacional en los sectores fundamentales para la futura dinámica de la economía” (Lessa, 1988: 175). Asimismo, en referencia al II PND, señala “siempre que sea posible, los espacios serán ocupados en las áreas de insumos básicos por una gran empresa privada nacional existente o constituida con estímulo del II PND. En ausencia de grandes empresas nacionales candidatas a tales proyectos, serán tomados por la empresa estatal (...) El área de bienes de capital será reservada para el capital nacional” (ibidem: 177).

Desde finales de los años 60, se lleva a cabo una estrategia de crecimiento con endeudamiento, creándose un círculo vicioso de recurrencia creciente al financiamiento externo. Así, en lo que *a posteriori* se ha considerado una “huida hacia adelante”, se diversificaron las fuentes de energía, con un ambicioso programa que incluía prospecciones de petróleo, producción de alcohol para vehículos, construcción de centrales hidroeléctricas, etc. Con una intensificación también en los sectores de la informática y la petroquímica, el Estado se consolida como el mayor agente productivo, posibilitando una reactivación económica. El gobierno consiguió mantener el crecimiento económico, que osciló entre el 5 y el 10%, se crearon 5 millones de nuevos empleos y se aumentaron las exportaciones en un 50%. Pero al mantenerse altas las importaciones, se incrementaron los impuestos y los préstamos externos.

“Para América Latina, los años ochenta son considerados en el plano económico como una ‘década perdida’, que tuvo su indicador más espectacular en la explosión de la crisis de la deuda externa. Precisamente, la considerable elevación de las tasas internacionales de interés repercutió directamente en los elevados volúmenes de la deuda externa. A la vez, se produjo una relevante caída de los precios de los productos básicos de exportación, encadenándose un proceso que provocó una contracción de la producción, un déficit fiscal, unas altas tasas inflacionarias, una exportación neta de capitales y otra serie de exteriorizaciones de la profunda crisis. La respuesta a esta situación fueron nuevas aplicaciones de las políticas de ajuste” (Déniz, 1992: 50).

En una explicación inusual, señala Fiori (1992: 191), que este huir hacia adelante venía también propiciado por la negativa de los socios del *trípode* a aplicar políticas ortodoxas de estabilización, teniendo el Estado que buscar nuevas formas de endeudamiento que permitieran impulsar nuevamente el crecimiento económico de corto plazo, a costa de su propia y creciente fragilidad fiscal. Este proceso agudizó las pugnas de los diferentes sectores por hacerse con el control de “la capacidad de arbitrio monetario y jurídico del Estado” (ibid.). El sector público cargó pues con la mayor parte del proceso de ajuste (Baer, 1996: 126).

“El crecimiento significativo de la deuda externa en la segunda mitad de la década de los 70 fue justificada por las autoridades brasileñas con el pretexto de que la mayor parte tuvo origen en la sustitución de importaciones y en proyectos de inversión en exportaciones y, una vez que la nueva capacidad creada por esas inversiones estuviese instalada, el declinio de las importaciones y el

crecimiento de las exportaciones permitiría al país pagar los intereses y saldar completamente su deuda” (Baer, 1996: 109 y 118).

Pero el segundo *shock* del petróleo en 1979, y el consiguiente aumento de las tasas de interés, arruinaron esas expectativas. Mientras las tasas de crecimiento se mantenían suficientemente elevadas, en torno al 5-8 % anual, la deuda pasaba de 9.000 millones de dólares en 1972 a 26.000 millones de dólares en 1975. El incremento de la deuda externa era del 50% entre 1978 y 1981. Por su parte, el déficit por cuenta corriente en 1980 era doble que en 1975. Y de este modo:

“La sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones, incluso si gozaron de importancia, fueron incapaces de absorber el impacto de los choques petroleros, tomando en cuenta el carácter intensivo en energía de la industria brasileña” (Guillén Romo, 1997: 87).

Cuadro 11: Distribución del producto interno bruto (como proporción del PIB).

Año	Renta Líquida Enviada al Exterior	Renta Disponible Sector Público	Renta Disponible Sector Privado	PIB
1970	0,94	16,63	82,43	100,00
1971	0,94	16,81	82,25	100,00
1972	0,96	16,64	82,40	100,00
1973	0,92	16,84	82,24	100,00
1974	0,87	14,34	84,78	100,00
1975	1,39	14,43	84,18	100,00
1976	1,53	14,85	83,62	100,00
1977	1,62	13,38	85,01	100,00
1978	2,23	11,59	86,18	100,00
1979	2,58	11,57	85,85	100,00
1980	3,07	10,05	86,88	100,00
1981	3,96	9,97	86,07	100,00
1982	5,10	10,29	84,61	100,00
1983	5,69	8,67	85,64	100,00

Fuente: Cuentas Nacionales, tomado de Werneck, 1987a: 103

Como puede constatar en el cuadro 11 se produjo un rápido crecimiento de la participación de la renta líquida enviada al exterior en el PIB desde la segunda mitad de la década pasada. Esta participación aumentó 6 veces durante los últimos 10 años de la serie. Mientras la renta disponible del sector público disminuía hasta alcanzar en 1983 la mitad del valor observado en 1973, el sector privado mantenía su renta e incluso la aumentaba ligeramente. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en la cuentas nacionales en Brasil, las empresas estatales aparecen como pertenecientes al sector privado. Ello podría suponer que la cifras mencionadas del sector privado escondiesen en realidad un incremento de la renta de las empresas estatales. El estudio de

Werneck que venimos analizando muestra que no es así y que en realidad quien sostuvo el peso del ajuste fue el sector público en su conjunto, incluyendo las empresas estatales (1987a: 104 y ss.). En este contexto encontramos además una reducción de la carga tributaria, por lo que el sector público ha de recurrir, de forma cada vez más intensa, a la emisión de deuda interna, empeorando su ya deteriorada situación.

4. A modo de recapitulación.

Hemos intentado en este capítulo mostrar cómo el Estado -y concretamente el sector productivo estatal- se desarrolla en Brasil en un primer momento en apoyo de la oligarquía exportadora, pasando en la era Vargas a constituirse como una amalgama de intereses diversos que incluía tanto sectores de la incipiente burguesía como sectores populares. Ya en estos años 40 y 50 se crean una serie de institutos, agencias y empresas estatales con el fin de propiciar la producción de bienes y servicios que el sector privado entonces apenas sí era capaz de llevar a cabo. Al mismo tiempo, y ya desde principios de siglo, se van instalando una serie de empresas extranjeras -norteamericanas principalmente-, especialmente en los sectores de energía y transportes, dándose una mayor apertura al capital extranjero a partir de 1956, con el gobierno de Kubitschek.

La atención en este capítulo ha estado focalizada en el período posterior al golpe militar de 1964, momento en el que se pone en marcha un nuevo modelo, excluyente y concentrador, que, a pesar de basarse en un sector productivo estatal fuerte, pretendía un mayor desarrollo de los sectores privados, tanto nacionales como extranjeros. Se formará así el trípode entre el Estado, el sector privado nacional y las empresas transnacionales afincadas en Brasil.

Puede decirse que el régimen militar se propuso y cumplió dos objetivos básicos: construir un moderno capitalismo industrial y contener el movimiento popular. En cuanto al primer aspecto, se consiguió establecer un parque industrial diversificado, se mantuvo un proyecto de desarrollo nacional dirigido por el Estado, aunque dado el carácter capitalista y periférico del mismo, continuó, e incluso se acentuó, la dependencia del país, estrangulado por la deuda externa y marcada por múltiples distorsiones. Podemos decir, con Afonso y Souza que “el proceso de internacionalización radical del subsistema nacional es la principal realización política del régimen militar brasileño a partir de 1964” (1977: 27). Hemos intentado mostrar

cómo el hilo conductor de toda la política económica brasileña después de 1964 fue siempre coherente con los intereses del gran capital monopólico asociado a las transnacionales. En este período las elites tradicionales se modernizaron y se redimensionaron las estructuras de dominación, incrementándose las desigualdades sociales. Se mantuvo política y económicamente sumisa y excluida a una gran parte de la población, para lo cual fue determinante el papel desempeñado por el Estado.

A destacar dos características de esta fase en la intervención estatal: una, que no se opone a una economía de mercado, sino todo lo contrario, puesto que pretende articularla en función de las necesidades del sector privado y, en un sentido más amplio, de los cambios en la sociedad y, dos, que representa una iniciativa política, aunque se apoye en los argumentos técnicos que aportan el *keynesianismo* y, más tarde, en los argumentos desarrollistas de la CEPAL (Esteban y Moreno, 1995: 164-165).

En este período, y contrariamente a lo que suele afirmarse, en el sentido de que el Estado brasileño en los años 70 era un Estado “todopoderoso” y demasiado grande, consideramos que la característica principal es que estamos ante un Estado “**privatizado**”, a través de la apropiación por grupos privados específicos de la *cosa pública*. En este mismo sentido, señala Luciano Martins,

“... ese Estado que así actúa es también un Estado que crea y reproduce una burocracia dotada de intereses propios y que se realizan a través de la ampliación del intervencionismo estatal”
(Martins, 1985: 34).

Así, el Estado ya no es sólo un agente auxiliar subordinado al sistema capitalista, sino un asociado de éste. El Estado, controlado más directamente por tecnoburócratas civiles y militares, pasa a tener cierta autonomía, cierta posibilidad de actuar de acuerdo con los intereses de la propia clase tecnoburócrata. Es decir, de meros asesores de la burguesía, los tecnoburócratas se van transformando en actores con voluntad propia, con intereses específicos y autónomos. “El excedente económico queda así dividido entre los beneficios de los capitalistas y los pagos de los tecnoburócratas. Para éstos el control del Estado y el aumento de la participación de éste en la economía son la forma, por excelencia, a través de la cual aseguran una participación creciente en el excedente” (Bresser, 1977: 19).

Sin embargo, no debemos dejar que esta perspectiva encubra la tendencia existente en referencia al Estado, pues sus funciones económicas se mantienen. Más que su carácter tecnoburocrático, creemos que el rasgo principal es el de ser funcional al sector privado a lo largo de toda su existencia.

En los años setenta se utilizaron las empresas productivas del sector estatal para ajustar las variables macroeconómicas. Se disminuyeron los precios de los bienes producidos por estas empresas, con dos fines fundamentalmente: por un lado, permitir un incremento de la tasa de beneficio de las empresas privadas, que adquirirían sus insumos de las empresas públicas a precios inferiores a los del mercado mundial; por otro lado, intentar controlar la inflación reduciendo los precios de estos bienes. La orientación de la política económica potenció un creciente endeudamiento de las empresas estatales, basado en préstamos externos, con lo que se promovió una creciente dolarización de sus pasivos, sometiéndolas a las vicisitudes de la política cambiaria y del comportamiento de las tasas externas de interés. De este modo se comprometía la capacidad de autofinanciamiento de las empresas estatales. En este contexto de fragilización de las finanzas públicas -carga tributaria en retroceso, debilitamiento de las finanzas de las empresas estatales, expansión de la deuda mobiliaria⁵⁷, estatización de la deuda externa, etc.- se aceleró el proceso inflacionario al final de la década.

Si recapitulamos lo dicho hasta ahora, podemos atribuir la crisis de los años ochenta “tanto a factores internos como a la necesidad de ajustar el país a un ambiente económico internacional en cambio” (Tavares, 1996: 213). En los primeros años ochenta, la economía brasileña tenía una estructura industrial amplia y compleja, con una intervención satisfactoria en el mercado externo por medio de crecientes exportaciones de productos manufacturados. Al mismo tiempo, era una economía altamente internacionalizada, no sólo por el peso de la participación extranjera en la producción, la inversión, las exportaciones y el *stock* de capital, sino, sobre todo, en su lógica y dinámica de crecimiento. El patrón de financiamiento estaba igualmente asentado en el sistema financiero internacional. “Sobre ese cuadro se hicieron sentir los efectos de las modificaciones ocurridas externamente y que implicaron la desestructuración del orden económico mundial” (Teixeira, 1996: 14). Así, la crisis brasileña tiene sus raíces, no en dificultades o resistencias a adaptarse a los deseos del orden global,

⁵⁷ Como resultado de una política monetaria que procuraba mantener las tasas internas de interés más altas que las externas, con el fin de incentivar la demanda de préstamos al exterior y, así, viabilizar la acumulación de reservas.

sino que fue la propia desestructuración del orden económico mundial, acentuada desde el inicio de los años ochenta, que conllevó la ruptura de los mecanismos de crecimiento y del patrón de financiamiento que había presidido el movimiento expansivo de la economía a lo largo de las décadas de los 50, 60 y 70 (ibid.).

“Por otra parte, se reveló una fuerte caída en la inversión pública, que arrastró también a la inversión privada, con los consiguientes efectos negativos sobre el crecimiento económico. La capacidad regulatoria del Estado y la eficiencia productiva de las empresas públicas han sido duramente puestas en jaque por el estrangulamiento financiero del Estado, que se traduce en aquella caída en los niveles de inversión. La imposición de recetas ortodoxas de ajuste fiscal tiende a agravar el proceso, provocando a su vez un círculo vicioso en el que la capacidad de intervención racional se ve cada vez más reducida” (Sánchez y Sirlin, 1992: 39).

En una perspectiva similar a la adoptada en este trabajo, Octavio Ianni compara la historia económica de Brasil con un movimiento pendular. “En uno de los polos estaría el proyecto de crear un capitalismo nacional, mientras en el otro estaría el proyecto de desarrollar un sistema capitalista asociado. En grados variables, según las condiciones políticas y económicas vigentes en cada período, la política económica gubernamental ha tomado una u otra dirección. Incluso cuando las fluctuaciones fueran contradictorias u oscuras (en cuanto a su sentido, en cuanto a los polos posibles), siempre parecían estar en juego los proyectos de capitalismo nacional o capitalismo asociado” (Ianni, 1996: 288-289). Para Ianni (1996: 307), estas tendencias que hemos señalado se suceden así:

- Estrategia de desarrollo nacionalista: predominio en 1930-1945, 1951-1954 y 1961-1964
- Estrategia de desarrollo asociado o dependiente: predominio en 1946-1950, 1955-1960 y desde 1964.

Evidentemente, ambas polarizaciones coexistían en cada momento histórico como tendencias principales, dándose un predominio de una sobre otra.

Por otra parte, Xabier Arrizabalo toma como punto de partida un **enfoque de economía política** (o de crítica del análisis económico convencional) y no de hacienda pública, de política económica o de teoría económica. Parte de un elemento central: en las sociedades capitalistas, la lógica de funcionamiento radica en la búsqueda de *maximización de la tasa de*

ganancia del capital, para lo cual se pretende la mayor plusvalía (o explotación), el menor salario.

“La crisis que estalla en los primeros setenta consiste en las dificultades de mantenimiento de una tasa de ganancia apropiada crecientemente en la esfera de la circulación y en el predominio del capital financiero y oligopólico a escala mundial, fundamentado en la preponderancia de la exportación de capitales sobre la de productos; en la relativa autonomía de los circuitos financieros respecto a los de producción de mercancías; en las rentas de monopolio, en las relaciones de dominación entre burguesías y en el componente especulativo sobre el componente productivo” (Arrizabalo, 1998: 113-114).

“En resumen, la crisis internacional se difundió a los países subdesarrollados a través del endeudamiento externo y el renovado proteccionismo comercial de los países desarrollados. Sin embargo, la profundidad de la crisis que atraviesan actualmente los países de la región se debe a que estos mecanismos perversos fueron a su vez factores detonantes que hicieron estallar las **contradicciones intrínsecas** del modelo de desarrollo seguido por estos países y que se mantenían hasta ese entonces de manera más o menos latente” (Sánchez y Sirlin, 1992: 38).

Pero más allá de estos hechos, en referencia a los procesos de ajuste, señala Xabier Arrizabalo⁵⁸:

“La explicación que se da es, además de los desequilibrios externos en algunos casos, la necesidad de luchar contra la inflación y el déficit público, así como la mejora de la competitividad. De cualquier manera, es muy importante tener en cuenta que, bajo la coartada de los problemas de la balanza de pagos, de los aumentos del nivel de precios o de los desequilibrios en las cuentas públicas, las que se ponen en marcha son las políticas que persiguen una transformación estructural de las economías que permita la recomposición del espacio de valorización del capital. Es decir, hay que diferenciar las argumentaciones de carácter puntual, relativamente específicas en cada caso, y la cuestión de fondo que subyace en todos ellos: la persistencia de la crisis” (1997: 89).

Así, la explicación puede ser otra a la convencionalmente dada:

“La **crisis fiscal** es solamente un indicador de una crisis estructural dentro del proceso de desarrollo capitalista en el cual el Estado actúa como el agente a través del cual algunas clases

⁵⁸ Partimos de una concepción procesual de la crisis. En contraste con la concepción esporádica de la crisis, las tendencias de desarrollo en esta concepción “no necesitan concebirse como acontecimientos catastróficos con un origen contingente” (Cachón, 1994: 217).

(capital) transfieren a otras clases (trabajo) los costes del crecimiento económico según determinado modelo” (Afonso y Souza, 1977: 123).

Se tiende a establecer una relación mecánica entre la crisis económica del capitalismo y la crisis política del Estado (Sole Tura, 1981: 371) que creemos no se corresponde con la realidad.

“Sin negar la realidad de algunos de estos elementos y, muy especialmente, la importancia de la crisis económica del capitalismo como factor de la crisis del Estado, creo que este tipo de análisis no permite resolver los problemas que hoy se plantean de modo más acuciante” (Sole Tura, 1981: 371).

En el capítulo III haremos un análisis más profundo de las implicaciones recíprocas entre la crisis de la deuda y la crisis fiscal del Estado .

En este marco histórico expondremos nuestra argumentación sobre el posterior proceso de privatización en Brasil, que pasamos a desarrollar a continuación.

III. EL PROCESO DE PRIVATIZACIONES EN BRASIL.

1. Las privatizaciones en los años ochenta en Gran Bretaña y en América Latina.

- a) La experiencia de Gran Bretaña como modelo.
- b) Las privatizaciones en América Latina.

2. El sector productivo estatal brasileño en los años ochenta.

- a) El sector productivo estatal brasileño tras el ajuste.
- b) La campaña “*antiestatização*”.
- c) Las primeras privatizaciones.
- d) La *Nova República* y la continuidad del proyecto neoliberal de 1964.

3. Las privatizaciones en los primeros años noventa en Brasil.

- a) El cambio de estrategia: la respuesta ortodoxa a la crisis de Collor.
- b) Aspectos legales de la privatización: el *Programa Nacional de Desestatização* (1990): objetivos y procedimientos.
- c) El *modelo Usiminas*.
- d) El papel del BNDES en el proceso de privatización.
- e) Las privatizaciones en el gobierno de Itamar Franco: reflexiones en torno al P.N.D..

4. La centralidad conferida a la reforma del Estado y la aceleración del proceso de privatización tras la elección de Cardoso.

- a) El Plan Real y la importancia de la estabilidad monetaria → necesidad de capital externo.
- b) El *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* y la creciente influencia de la *doctrina Bresser*.
- c) La continuidad del P.N.D. y la privatización de servicios públicos.
- d) La privatización de la *Companhia Vale do Rio Doce* y del Sistema Telebrás.
- e) Las privatizaciones *estaduales*.
- f) Resultados generales del proceso de privatización brasileño.

5. A modo de recapitulación.

“Cuando las estatales sirven al capitalismo son creadas, desarrolladas, prestigiadas, alabadas y promovidas. Cuando el conjunto de la sociedad puede obtener provecho de ellas, o ya no sirven e incluso compiten con ciertos sectores capitalistas, la cosa se vuelve y las campañas antiestatales prosperan” (Souza, 1994: 31).

“Privatisations have become the political creed of the 1990s.” (The economist, 1995).

1. Las privatizaciones en los años ochenta en Gran Bretaña y en América Latina ¹.

El cuestionamiento del papel económico del Estado es un fenómeno que ha alcanzado dimensiones mundiales. En casi todos los países se plantea, con más o menos intensidad, la reducción de la intervención estatal en la economía. Como ya hemos señalado, esta reducción se traduce en liberalización comercial, desregulación de la economía y privatización de empresas estatales.

Al igual que ocurrió en otros países, el debate brasileño sobre la transferencia de empresas estatales al sector privado ha estado en todo momento muy influido por la onda mundial de privatizaciones. Particularmente influyentes fueron las experiencias de Europa occidental, especialmente el proceso de privatizaciones en Gran Bretaña iniciado por el gobierno de Margaret Thatcher en 1979. Si bien suele señalarse que este programa tuvo una orientación mucho más ideológica que el posteriormente realizado en Brasil y en otros países de la región, sirvió un poco como “paradigma” para el resto de países que iniciaron las privatizaciones algunos años más tarde, quizás porque la orientación en éstos no era tan distinta a la británica.

La experiencia de los países europeos gobernados en los años ochenta por partidos denominados socialistas, como España o Francia, contribuyó a suavizar la oposición a la privatización en general y más en concreto por parte de segmentos importantes de la sociedad latinoamericana en general y, particularmente de la brasileña, en la medida en que fue difícil a partir de ese momento tachar cualquier propuesta de privatización como un programa propio de partidos de “derechas”.

¹ No se pretende obviamente realizar un estudio detallado de estas privatizaciones sino hacer una breve presentación de sus características principales con el fin de enmarcar el desarrollo del proceso de privatización en Brasil.

El programa de privatizaciones en Chile es el primero que cuestiona ampliamente el intervencionismo estatal en América Latina con una serie de privatizaciones iniciadas por el gobierno del General Augusto Pinochet a mediados de los años 70. La orientación en este país, influidos por los llamados *Chicago Boys* de Milton Friedman se encuadra en una clara perspectiva de neoliberalismo fundamental y tuvo un carácter muy radical, al profundizarse mucho en el proceso en pocos años.

En el resto de los países de la región, principalmente en Argentina, Brasil y Perú, se llevaron a cabo privatizaciones con un carácter -al menos en palabras de las autoridades gubernamentales- más pragmático, si bien, como veremos en este capítulo para el caso de Brasil, no exentas de un claro componente ideológico.

a) La experiencia de Gran Bretaña como modelo.

Además de por su carácter pionero, el caso británico presenta un gran interés por haberse centrado en la privatización de sectores de servicios (telecomunicaciones, gas, electricidad, agua), considerados tradicionalmente como sectores típicamente públicos por su estructura de “monopolio natural” (Esteban y Moreno, 1995: 71)².

Si en su día la nacionalización había sido vista como un instrumento de “planificación nacional” basado en una visión gerencial del control de la producción a través de instituciones de expertos, ante una perspectiva que planteaba las empresas estatales como la causa del declive económico británico, la privatización se proponía, en teoría, **mejorar la eficiencia** de estas empresas así como extender la propiedad entre la población. El programa se inicia con cierta timidez, ante las dudas sobre el apoyo popular que recibiría. Incluso los más acérrimos defensores de la privatización dudaban de la conveniencia de privatizar los servicios públicos que operaban en régimen de monopolio. Pero ante las dificultades para reducir la presencia del sector público -planteada tanto desde una visión de neoliberalismo instrumental como desde una más fundamental- a través del recorte del gasto público, se optó por iniciar un amplio programa de privatizaciones.

En 1979, año en que se inician las privatizaciones, el sector productivo estatal británico representaba un 10.5 por ciento del PNB, el 8 por ciento del empleo total y un 15 por ciento de la inversión bruta de capital. En una **primera fase (1979-1983)**, la venta de activos se centró en empresas del primer tipo de referencia³ que no pertenecían al corazón del sector público formado por los principales monopolios. Se establecieron restricciones presupuestarias estrictas a las empresas estatales y se aprobaron disposiciones legales con el objetivo de aumentar las presiones competitivas a las empresas públicas de telecomunicaciones, gas, electricidad y transporte por carretera. Se vendieron la *Associated British Ports*, *British Aerospace*, *Britoil*, *Cable and Wireless*, *National Freight* y *British Petroleum*. En esta época se perseguía tanto el incremento de la eficiencia como la maximización en la obtención de ingresos. En la **segunda fase (1983-1987)** se vendió, entre otras empresas -como *British Airways*, *Jaguar* o *Rolls-Royce*-, por primera vez, un servicio público, con la puesta en venta en Bolsa de más del 50% de las acciones de *British Telecom* (BT) en noviembre de 1984. Posteriormente se vendería la *British Gas* en 1986. Ambas ventas suponían un giro del programa hacia el segundo tipo de privatización de referencia señalado por Vickers y Yarrow.

Antes de la privatización de BT se permitió que esta empresa obtuviera préstamos libremente en los mercados de capital quedando libre de las restricciones de endeudamiento afrontadas por el sector público. Quedaba claro que no era necesaria la privatización para realizar esta liberalización, si bien el garante último no sería el Estado en caso de privatización. La venta de BT fue significativa puesto que supuso un intento de llevar a cabo el denominado “capitalismo popular” con la venta a millones de personas de acciones de la compañía⁴. Por otro lado, se planteó la necesidad o no de reestructurar la empresa antes de transferirla al sector privado y el cómo regular el sector. La opción de llevar a cabo una reestructuración fue rechazada, aunque hubiera permitido un mayor desarrollo de la competencia, porque hubiese retrasado mucho la privatización, y por tanto hubiera pospuesto los beneficios políticos de la transferencia de activos. Además, la dirección de la empresa se opuso igualmente a la reestructuración (Vickers y Yarrow, 1996: 205).

² Son características del monopolio natural (Rosa y Senra, 1995: 147): a) ser intensivo en capital, b) tener producto no acumulable con fluctuación de la demanda, c) tener *especificidad locacional* generadora de renta, d) ser esencial para la comunidad, e) tener conexión directa con los usuarios.

³ Vid. apartado I.4.

⁴ Esta estrategia ha sido utilizada en numerosos países con el fin de vencer las resistencias políticas al proceso de privatización.

Como ya señalamos en el apartado I.4., la mejora de la eficiencia depende fundamentalmente del marco de competencia y regulación donde opere la empresa privatizada. En el caso británico hubo mejoría en la eficiencia de algunas empresas, todas ellas operando en competencia con otras. Pero en varios casos no se logró dicho objetivo: aguas, ferrocarriles o energía eléctrica (Yarrow, 1986: 363).

“Al dejar de introducir marcos de competencia y de regulación suficientemente eficaces, antes de privatizar industrias tales como la de telecomunicaciones y la de gas, el gobierno ha perdido una gran oportunidad para atacar los problemas fundamentales experimentados en el pasado bajo la propiedad pública. Al empujar el programa demasiado lejos y demasiado de prisa, el gobierno está minando el éxito de la privatización británica a largo plazo” (Vickers y Yarrow, 1991: 512).

Según estos autores, para evitar demoras en el proceso privatizador, se desestimó la reestructuración de los grandes monopolios antes de su privatización, impidiendo el desarrollo de una mayor competencia. El objetivo de la eficiencia se supeditó pues al de **obtención de ingresos y reducción del tamaño del sector público**. Es por ello que mencionábamos que se entrelazan una visión de neoliberalismo fundamental con otra más instrumental.

En términos más generales, el programa de privatización no se inició con un conjunto coherente de objetivos sino que se fueron desarrollando gradualmente.

“No fue hasta 1986, con la privatización de los servicios de agua en discusión, cuando se produjo la primera declaración comprensiva de por qué el gobierno creía que la privatización de todas las empresas nacionalizadas iba a mejorar los resultados empresariales y procurar beneficios tanto a los consumidores como a los trabajadores” (Esteban y Moreno, 1995: 77).

Pero para esa fecha ya se habían privatizado empresas tan importantes como *British Petroleum, Cable and Wireless, British Gas* o la propia *British Telecom*.

Vickers y Yarrow (1991: 195) plantean una lista de los que parece fueron los objetivos principales en un inicio:

- a) Mejora de la eficiencia.
- b) Reducción del requerimiento de préstamos que exige el sector público.
- c) Reducción de la injerencia gubernamental en la toma de decisiones por parte de las empresas.

- d) Alivio de los problemas de la determinado de pagos del sector público.
- e) Ampliación de la propiedad accionaria.
- f) Aliento a la propiedad accionaria entre los empleados.
- g) Obtención de ventajas políticas.

Según estos autores, en la práctica los objetivos fueron dos: aliviar el déficit fiscal y potenciar el capitalismo popular. Veamos qué ocurrió. Si bien es cierto que hemos apuntado anteriormente que no es central en esta investigación el estudio de los efectos producidos por las privatizaciones, creemos que, dado su carácter pionero y su utilización como modelo para procesos en otros países, sí es conveniente hacer mención, siquiera sea brevemente, a los efectos de las privatizaciones en Gran Bretaña. Si bien en su libro se muestran favorables a los procesos de privatización en general, Esteban y Moreno (1995) se muestran bastante escépticos en las conclusiones respecto al proceso británico. Centran este análisis de los resultados en tres aspectos:

1. **Efectos sobre las finanzas públicas:** desde el punto de vista recaudatorio, la privatización ha sido un instrumento deficiente que ha supuesto una redistribución de riqueza desde el Estado hacia la comunidad financiera intermediaria y, especialmente, los nuevos accionistas. Además, el efecto fiscal ha sido reducido y no ha ido acompañado de otras medidas.
2. **Efectos sobre la redistribución:** el número de pequeños accionistas aumentó, pero en proporción, el crecimiento de acciones en manos de éstos ha sido menor que el experimentado por los propietarios institucionales. Además, muchas personas vendían rápidamente sus acciones para obtener beneficios⁵. También se han producido efectos redistributivos en cuanto a las estructuras de precios de sectores como telecomunicaciones y energía eléctrica, pero en el sentido de favorecer a los grupos privados y no al usuario doméstico.
3. **Efectos sobre la eficiencia de las empresas privatizadas:** no se ha cumplido la hipótesis de que la privatización *per se* daría lugar rápidamente a mejoras importantes en los resultados de las ineficientes empresas estatales. Los incrementos de eficiencia, cuando los hubo, se produjeron en la reestructuración

⁵ Así, por ejemplo, de los 2.1 millones de accionistas individuales de British Telecom en 1984 sólo quedaban cuatro meses más tarde 1.7 millones, y 1.1 millones en 1991 (Esteban y Moreno, 1995: 95).

previa a la privatización ⁶. En varios casos, apenas se ha sustituido el monopolio público por el privado. Por otro lado se ha reducido el empleo en estas empresas.

En definitiva, creen que se sacrificaron otros objetivos para conseguir el objetivo prioritario de incrementar la recaudación, si bien tampoco ésta fue suficiente para reducir de manera *estructural* el déficit fiscal británico.

Parece claro que el corto-placismo predominó en el proceso de privatización británico. La búsqueda de una privatización rápida que permitiera ampliar con celeridad la propiedad accionaria y la obtención de recaudaciones a corto plazo, impidió la elaboración de adecuadas medidas de competencia y regulación para las empresas involucradas. De hecho, incluso las recaudaciones no se han maximizado debido al precio demasiado bajo fijado a las acciones (Vickers y Yarrow, 1991: 510). En el caso de los otros objetivos, además del intento de debilitar a los sindicatos, creen estos autores que la privatización no es el único modo de conseguirlos, e incluso que en el caso británico no se alcanzó. Insisten en que lo importante es el marco de competencia y que si no se reduce el poder de los monopolios, los problemas persistirán.

En cuanto al método de venta, las primeras privatizaciones se realizaron a través de oferta pública de venta (OPV) fijando de antemano el precio de venta de las acciones intencionadamente más bajo que el valor estimado de mercado. Así, las ventas fueron un éxito, lo que llevó a intentar maximizar los ingresos en las siguientes ventas a través del sistema de subasta.

Otro aspecto relevante, por su carácter de modelo, y sus implicaciones a nivel de concepción del P.P., fue la conocida *golden share* o acción de oro, que ya explicamos anteriormente. Sin embargo hay que decir que, como ha ocurrido en España por ejemplo, esta potestad concedida al gobierno para intervenir en empresas privatizadas, no fue utilizada en Gran Bretaña.

Por otro lado, en cuanto a las agencias reguladoras, se plantean las siguientes funciones: i) controlar los precios; ii) asegurar que las empresas privatizadas cumplen con las condiciones

⁶ Que implicó la inyección de grandes sumas de dinero público. Además hay que tener en cuenta que el precio de la electricidad ha subido y los servicios ofrecidos han disminuido en algunos casos considerablemente. La factura del agua aumentó un 34% desde su privatización y en el caso del ferrocarril, la frecuencia de las líneas y la cobertura territorial en general ha disminuido de forma significativa (Acebo, 1997: 221).

establecidas en sus licencias; iii) promover la competencia en el sector y detectar prácticas anticompetitivas; iv) recoger las quejas de los consumidores, y v) en algunos casos, conceder nuevas licencias para servicios futuros (Esteban y Moreno, 1995: 84). Así, se estableció la *Office of Telecommunications* (OFTEL) y la *Office of Gas Supply* (OFGAS). Apuntan estos autores que, aunque tienen su papel, su efectividad es más que dudosa dada la gran influencia que ejercen grupos económicos privados sobre su actividad.

En una **tercera fase (1987-1991)** se pusieron en venta empresas de los sectores del agua (1989) y la electricidad (1990-1991). Las condiciones fueron similares a las de las empresas de telecomunicaciones y gas en cuanto a que se establecieron nuevos organismos para regular los sectores a ser privatizados (la *Office of Electricity Regulation* -OFFER- para el sector eléctrico) y a que las ventas fueron dirigidas a pequeños inversores. Sin embargo, en estos casos sí se llevaron a cabo importantes reestructuraciones de las empresas estatales antes de privatizarlas. En el capítulo V haremos referencia específica a la privatización del sector eléctrico británico con más detalle.

Cuadro 1: Principales empresas privatizadas en Gran Bretaña mediante OPV.

Empresa	Año de venta	Ingresos brutos (millones libras)
British Petroleum	1979, 1981, 1983, 1987	6.508
British Aerospace	1981, 1985	413
Cable and Wireless	1981, 1983, 1985	1.101
Amersham International	1982	71
Britoil	1982, 1985	998
Associated British Ports	1983, 1984	74
Enterprise Oil	1984	392
Jaguar	1984	294
British Telecom	1984, 1991, 1993	15.266
Trustee Savings Bank	1986	1.360
British Gas	1986	5.434
British Airways	1987	900
Rolls Royce	1987	1.363
British Airports Authority	1987	1.225
British Steel	1988	2.420
Servicios de agua	1989	5.240
Distribución eléctrica	1990	5.200
Distribución eléctrica	1991	2.900
Generación de energía eléctrica	1991	2.200

Fuente: Esteban y Moreno, 1995: 89

The Guardian, el prestigioso diario liberal, en su edición del 17 de noviembre de 1985, analizó la experiencia de privatizaciones durante la administración Thatcher en un editorial

titulado “*Selling off the family silver*” (algo así como “liquidando la platería familiar”), señalando que:

“ha desaparecido la pretensión de que la privatización estimula la competencia. En cambio nos hemos quedado con un mayor difusión de la propiedad y el mejoramiento de la eficiencia como ventajas de la desnacionalización. Nadie duda de que la propiedad de activos será difundida, particularmente si, como de costumbre, las acciones son liquidadas con un apreciable descuento. Todo el mundo gusta de una ganancia inesperada. Sin embargo, ¿cuál es la importancia de ello frente al problema de la erosión de la base industrial de Gran Bretaña? Lo que el país requiere es la mayor inversión por parte del sector privado y del público en inversiones audaces a largo plazo... La verdadera razón para la venta de la *British Gas* y la *British Airport Authority* es levantar dinero para financiar recortes a la tributación en la carrera hacia la próxima elección” (en Pinto, 1987: 685).

Parece que la única evidencia clara que puede extraerse del proceso de privatización británico es su consistencia con la visión de que, más allá de la propiedad de los activos, las condiciones competitivas y los entornos reguladores (en sentido amplio) son factores determinantes de los resultados de las empresas (Vickers y Yarrow, 1996: 208).

b) Las privatizaciones en América Latina.

En el marco de los planes de ajuste aplicados tras la crisis de los primeros años ochenta, se inician en América Latina amplios programas de privatización que entrelazan nuevamente orientaciones ideológicas con otras más pragmáticas. En América Latina, igual que ha ocurrido en otros países, el proceso de privatización se inicia con pequeñas empresas cuya venta no presentaba problemas, ni financieros ni laborales ni políticos, y se deja para más adelante la venta de monopolios y empresas que puedan ser, potencialmente al menos, problemáticas.

El programa de privatización en Chile es, en palabras de muchos analistas, el primero que rompe con la tradición estatista de América Latina⁷; o, dicho en otros términos, el primer cambio de estrategia hacia una menor participación directa del Estado en la acumulación de capital.

⁷ Comprenderá el lector por lo leído hasta ahora que, por nuestra parte, pensamos que el primer caso de aplicación del modelo neoliberal en América Latina fue Brasil, a partir de 1964, mucho antes del golpe de Pinochet en 1973.

En una primera etapa, hasta mediados de los ochenta en el caso de México y Chile, y hasta 1990 para Brasil, las características básicas de estos P.P.s eran:

1. Están restringidos a empresas estatales de pequeño tamaño, situadas fuera de los sectores estratégicos de servicios públicos, infraestructura e insumos básicos. Muchas de estas empresas habían sido previamente nacionalizadas ante dificultades financieras.
2. Abarcan transacciones esencialmente domésticas. Las empresas son privatizadas por venta directa a grupos internos seleccionados, frecuentemente con fuerte apoyo crediticio gubernamental. La participación del capital extranjero es limitada tanto por restricciones legales como por los pocos atractivos que ofrecían entonces estas inestables economías.

La motivación de estas privatizaciones era netamente fiscal, si bien todavía no tenía el carácter de conversión patrimonial que tendría después (Prado, 1994: 51), es decir, se trataba de lo que Prado denomina una “estrategia fiscal defensiva a nivel de los flujos de gasto público”, más que de una estrategia orientada a los *stocks* de deuda pública⁸.

En una segunda etapa, las características de los procesos de privatización en América Latina desde finales de los años ochenta serían (Prado, 1993b: 103):

1. Se incluyen la mayor parte de las grandes empresas estatales, hasta entonces preservadas.
2. Las ventas son esencialmente cambios patrimoniales de deuda externa por acciones, con participación reducida de moneda corriente. Esta reestructuración patrimonial es vista como alternativa no sólo para la renegociación de la deuda externa sino también para el ajuste fiscal de corto plazo.
3. Se desarrollan en un contexto de procesos de desregulación, liberalización de la economía y apertura a la inversión extranjera.

⁸ En el apartado 2 explicaremos con más detalle esta perspectiva.

Los objetivos básicos de estos procesos eran:

1. Liberar al Estado del peso de sostener a las empresas estatales deficitarias.
2. Reducir el principal de la deuda. Es en esta región donde más se ha dado el intercambio de acciones por deuda. En parte, este hecho se explica por la importancia de la deuda externa en la crisis de los años 80 en América Latina. En Chile y en Argentina se redujo sustancialmente la deuda externa a través de las privatizaciones, mientras en Brasil y México, la venta de empresas estatales ha servido principalmente para rescatar deuda interna (Pinheiro y Landau, 1995: 3).
3. Atraer inversión extranjera directa, por dos caminos: primero, por efecto-demonstración a partir de la adopción de políticas efectivas de desregulación y “modernización” según el patrón del Banco Mundial y FMI ⁹. Segundo, directamente por la oferta de negocios atractivos para grupos empresariales extranjeros, a través del uso de títulos de deuda como moneda en la adquisición de empresas estatales (ibid.).

En el caso de **Chile**, una primera etapa (1974-1975) consistió en la devolución de las empresas nacionalizadas por el gobierno de Salvador Allende a sus propietarios originales sin pagos ni cobros. En una segunda etapa (1975-1983) se privatizaron más de 100 empresas con el objetivo principal de obtener ingresos (Vickers y Yarrow, 1996: 209). En 1975, momento álgido del proceso, estos ingresos representaban un 3,3% del P.I.B., a pesar de lo cual suponía una parte pequeña del déficit fiscal, que era del 24% del P.I.B. en 1973. Las consecuencias del proceso fueron una elevada concentración de la propiedad y una estructura empresarial que no pudo resistir la crisis financiera de 1982-1983, con quiebras generalizadas que incluso afectaron a los bancos, principales compradores de esas empresas, teniendo el Estado que hacerse cargo nuevamente de muchas de esas empresas. En una tercera fase (1985-1986) se quiso dar marcha atrás a las renacionalizaciones del período anterior y potenciar el capitalismo popular. En la cuarta fase, a partir de 1986, se incluyeron los principales monopolios estatales como las principales empresas eléctricas. Los problemas planteados fueron similares a los ya analizados en relación a Gran Bretaña.

⁹ Otro aspecto importante es que la privatización en América Latina no siempre ha sido un proceso soberano de política económica nacional, sino que está fuertemente determinada por la presión de los agentes internacionales -acreedores, FMI y Banco Mundial-.

Según Vickers y Yarrow,

“Quizás la lección más importante a extraer de la experiencia chilena es que la privatización *per se* no siempre es una forma efectiva de establecer compromisos creíbles respecto a nuevas estructuras de incentivos, y que el método de privatización puede resultar de vital importancia en este aspecto” (1996: 211).

Cuadro 2: Privatización en economías en desarrollo y en transición, por región y año (millones de dólares recaudados).

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total
América Latina y Caribe	2.530	1.436	7.297	17.989	15.797	10.646	7.818	4.623	14.143	82.279
Europa y Asia Central	27	685	1.304	2.783	4.341	4.151	2.879	8.937	5.466	30.573
Sudeste asiático y Pacífico	21	196	376	835	5.161	7.155	5.507	5.447	2.679	27.377
Oriente Medio y Norte de África	7	14	2	17	70	627	567	657	1.477	3.438
Asia del Sur	n.d.	3	29	996	1.557	974	2.666	159	899	7.283
África Subsahariana	10	683	74	60	191	648	792	544	745	3.747
Total	2.595	3.017	9.082	22.680	27.117	24.201	20.229	20.367	25.409	154.697

Fuente: Banco Mundial, tomado de Ramamurti, 1999: 139

Podemos observar la importancia del proceso de privatización en América Latina respecto al desarrollado en otras regiones del mundo. Así, más de la mitad de los ingresos por privatización se han dado en América Latina. Si bien este indicador cuantitativo es muy significativo, veremos cómo también es relevante este proceso a nivel cualitativo.

2. El sector productivo estatal brasileño en los años ochenta.

Si en el capítulo II vimos la creación y evolución del sector productivo estatal brasileño, pasamos a continuación a ver cuál era la situación de éste en los años inmediatamente anteriores al inicio del proceso de privatización, objetivo de estudio de este capítulo IV.

a) El sector productivo estatal brasileño tras el ajuste.

Iniciamos este apartado analizando la situación del SPE brasileño en los años que siguieron a la crisis de los años setenta y principios de los ochenta, a modo de preámbulo para estudiar el posterior proceso de privatización.

Es sintomático del rápido y poco coordinado crecimiento de las empresas públicas en Brasil el hecho de que el primer censo oficial de las empresas federales no se hiciera hasta 1980 (Treat, 1983: 35). Se estimaba entonces en unas 700 el número de empresas públicas en los tres niveles: federal, *estadual*¹⁰ y municipal. De éstas, aproximadamente 250 eran federales, 350 estaduais y unas 100 municipales. Como regla general, las empresas federales eran de mayor porte y jugaban un papel mucho más importante en la economía nacional que las pertenecientes a *estados* y municipios.

Hasta finales de los años 70, las empresas estatales brasileñas funcionaron relativamente bien. Según cálculos de Rogério Werneck (1986: 65) sobre la producción de estas empresas por unidad de P.I.B., en el período 1970-1979 el mineral de hierro y el acero plano aumentaron un 30%, las telecomunicaciones un 48%, la electricidad un 52% y las petroquímicas un 157%. En esos años, las ventas fueron mayores que los gastos operacionales, presentando las empresas estatales superávits considerables. Pero, con la crisis económica, el gobierno utilizó las empresas estatales como instrumentos de política macroeconómica y los precios de sus productos eran utilizados para controlar de las tasas de inflación en ascenso¹¹. La denominada

¹⁰ Se utilizará el término "*estadual*" cuando se haga referencia a los *estados* que componen la República Federativa del Brasil.

¹¹ La inexistencia de reglas mínimamente claras de reajuste de los precios y tarifas abrió un enorme espacio para la casuística, crecientemente aprovechado para la adopción de reajustes convenientes a corto plazo para la política antiinflacionista (Werneck, 1987: 64). "La administración estatal de estas empresas se caracterizaba por intervenciones *ad hoc* en la gestión, generalmente para imponer objetivos no económicos. Así, las empresas del sector público se encontraban en la peor de las situaciones: intervención política *ad hoc*, pero con una falta de seguimiento regular y detallado de su rendimiento" (Bouin, 1992: 8).

“instrumentación contradictoria” (Prado, 1994b) ¹² consistió en que se encontró en las empresas estatales uno de los instrumentos principales para intentar reducir la crisis.

Si en el capítulo II ya vimos cómo las empresas estatales eran relevantes en la función de acumulación en beneficio de los sectores privados de la economía brasileña, estas medidas tienen un importante componente en la misma línea. A través del endeudamiento, se absorbió parte del ahorro privada para seguir manteniendo un proceso de acumulación privada. Veamos algunos aspectos de las empresas estatales en este período de declive. El precio real de los productos de hierro y acero (sectores dominados por empresas estatales) cayó un 50% entre enero de 1979 y diciembre de 1984, las tarifas de energía eléctrica un 40% y las de los servicios telefónicos un 60%.

“A lo largo de los años 80, en repetidas ocasiones, las empresas estatales tuvieron sus precios corregidos por debajo de la inflación, lo que contribuyó a agravar su ya debilitada situación de caja. En gran medida, las empresas públicas pagaron un precio más elevado en los contextos de aceleración inflacionaria, subsidiando a los demás sectores” (Bruginsky, 1989: 27).

Además, algunas empresas estatales fueron obligadas a tomar más préstamos en el mercado internacional de lo que les era preciso, con el fin de proporcionar al Estado un continuo aporte de divisas necesarias para enfrentar una balanza de pagos en declive. Las directrices básicas seguidas desde antes de 1978 y que se extendió hasta la ruptura del sistema de financiación internacional en 1982, consistió en privilegiar el cierre año a año de las cuentas externas del país a través de expedientes que implicaban directamente a las empresas estatales (por la vía del endeudamiento), así como a la propia empresa privada por la inducción de las altas tasas de interés domésticas y restricción del crédito interno. Esto desvinculó en gran medida la deuda de las estatales, así como su estrategia financiera en términos más amplios, de los recursos o decisiones internas a ellas o incluso de propósitos macroproductivos, para vincularlos a los compromisos en dólares del país y, por esta vía, a los movimientos de las tasas de interés internacionales (muy inestables y en ascensión violenta en los 80), a la política cambiaria (y sus frecuentes cambios de rumbo, en particular, por aceleraciones de las minidesvalorizaciones y las 2 maxis decretadas entre 1979 y 1983), así como a la

¹² “Las condiciones permisivas e inductoras de la instrumentación están ya contenidas en las características económicas, financieras e institucionales que el arreglo público-privado asume en la economía brasileñas al final de los años 60. Este arreglo no se limita a los aspectos estrictamente microeconómicos de la inserción productiva de las empresas estatales, sino que remite necesariamente a la articulación de la producción estatal en el contexto mayor de la intervención estatal y, en particular, de su aspecto fiscal-financiero” (Prado, 1994b: 172-173).

inestabilidad general de los mercados de crédito internacionales. Así, incluso con una buena gestión, era muy difícil desvincular la deuda empresarial de la deuda externa del país (Gomes de Almeida, 1988: 29-30). Se colocó así a las empresas estatales, endeudadas en dólares, en una situación financiera precaria cuando las tasas de interés internacionales comenzaron a subir bruscamente en el inicio de los años 80¹³.

Creemos pues que no puede hablarse de eficiencia o ineficiencia de las empresas estatales sin tener en cuenta su sumisión a las directrices de la política macroeconómica de corto plazo y a los instrumentos por ésta utilizados para alcanzar sus objetivos.

Analicemos estos hechos con más detalle. Bajo los diferentes gobiernos militares, se produjo una gran expansión del sector productivo estatal, especialmente en los años 70, en un marco institucional que promovió la concentración de recursos y de capacidad decisoria en el Ejecutivo federal, al tiempo que dio un amplio margen de autonomía a las empresas estatales para definir inversiones, precios, contratos y remuneraciones (Martins, 1985: 43). Incluso, a través de ambiguas legislaciones, consiguieron escapar a la supervisión del Tribunal de Cuentas en cuanto a sus gastos. Las empresas estatales eran como una “caja negra” de la que apenas salían informaciones sobre activos o deudas. Se crearon unos órganos sectoriales, vinculados a ministerios, que debían regular el funcionamiento de las empresas estatales pero no contaban con recursos ni poder para ello. La descentralización existente impedía igualmente la creación de un mecanismo de control sobre el conjunto del sector productivo estatal. El gobierno federal apenas se reservó el derecho a nombrar a los dirigentes de estas empresas, dándose así la circunstancia de que “las empresas estatales eran casi más poderosas que sus reguladores” (Tavares de Almeida, 1999: 429).

La relación entre el gobierno y las empresas estatales empezó a cambiar a finales de los años 70, cuando se inició el ajuste y “el control sobre las empresas estatales se volvió parte de las políticas macroeconómicas diseñadas para hacer frente a las presiones inflacionistas” (Tavares de Almeida, 1999: 429). La autonomía de las empresas estatales se vio reducida en los primeros

¹³ En este sentido podemos leer también: “Muchas experiencias de intervención han adolecido de un exceso de objetivos y una escasez de instrumentos. Es frecuente, por ejemplo, que a las empresas públicas se les encargue no sólo producir un bien estratégico (digamos electricidad), sino también generar empleo (sobrecontratando mano de obra), redistribuir ingresos (cobrando tarifas bajas), estimular la producción nacional (obligándola a comprar insumos nacionales caros), desarrollar una región (sirviendo áreas remotas), etc. ¿Puede extrañar que una empresa manejada en función de tantos objetivos simultáneos genere pérdidas? En la medida en que se viole el principio básico de la planificación -un instrumento por cada objetivo- no puede extrañar que la intervención sea a menudo poco eficaz” (Ramos, 1991: 246-247).

años 80, cuando el gobierno reconoció que el desempeño de las empresas estatales estaba afectando al nivel de algunas variables macroeconómicas importantes. Se relacionó el problema de la balanza de pagos y el de la aceleración de la inflación con la autonomía de las empresas estatales. Así, se hicieron algunos ajustes en la estructura de control, de forma que las empresas estatales se adaptaran a un contexto de política fiscal más restringido.

Cuadro 3: Los 20 mayores grupos de empresas estatales (1983) ¹⁴.

Grupos	Número de empresas pertenecientes	Sectores principales de actuación
Grupo Petrobrás	21	Petróleo / Química
Grupo Siderbrás	19	Siderurgia
Grupo Eletrobrás	8	Energía eléctrica
Grupo Telebrás	29	Telecomunicaciones
Grupo C.V.R.D	17	Minería
Grupo R.F.F.S.A.	4	Transporte ferroviario
Itaipu	1	Energía eléctrica
Grupo Nuclebrás	7	Energía nuclear
Cobal	1	Comercio de Alimentos/ Abastecimiento
Grupo Acesita	3	Siderurgia
Grupo Portobrás	10	Infraestructura portuaria
Grupo Infraero	2	Infraestructura aeroportuaria
E.C.T.	1	Telecomunicaciones / Correos
Caraíba	1	No ferrosos / Cobre
Lloydbrás	1	Transporte marítimo
Grupo Embraer	4	Industria aeronáutica
Fosfértil	1	Química / Fertilizantes
Serpro	1	Procesamiento de Datos
Usimec	1	Mecánica / Equipamientos
Cobra	1	Industria de Ordenadores

Fuente: Werneck, 1987: 71

Desde finales de los años 70 hubo en Brasil un claro esfuerzo del gobierno federal para incrementar el grado de control sobre las empresas estatales vinculadas a la Unión. Este esfuerzo revirtió una tendencia histórica de descentralización del sector público en el país que se remonta hasta la década de los 30 y que adquirió un ímpetu notable con la reforma administrativa de 1965, que establecía las bases para la aceleración de este movimiento descentralizador. Con la creación en 1979 de la S.E.S.T. (*Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais*)¹⁵ el gobierno intenta lograr un mayor control centralizado sobre las empresas estatales, aumentando la interferencia del gobierno en la definición de cuestiones clave, como los niveles de inversión y de endeudamiento de estas empresas (Silva

¹⁴ Remitimos al anexo 1 donde aparece la relación de empresas de cada grupo.

Neto, 1997: 18-19). Se define así un presupuesto de los gastos globales para todos los tipos de empresa del Estado, estableciendo techos -totales y caso por caso- para inversiones¹⁶ y gastos corrientes, y limitando el acceso de las empresas al crédito -doméstico e internacional-, a fondos del Tesoro, al mercado de acciones y a los propios beneficios retenidos (Werneck, 1987: 14). La preocupación del gobierno federal era asegurar el alineamiento de la operación de estas empresas con los objetivos de la política de estabilización macroeconómica, principalmente el equilibrio de la balanza de pagos y el control de la inflación. Pero la solución era parcial y en general ineficaz, ya que se planteó una perspectiva de restricción de gastos y no de planificación o de política industrial (Prado, 1993b: 98).

“Como el objetivo era aumentar la eficacia de la política macroeconómica de corto plazo, no se dio ninguna importancia a los problemas de racionalización administrativa y de aumento de eficiencia de las empresas del Estado” (Tavares de Almeida, 1999: 430).

El gobierno aplicó en este sentido tres políticas. Primero, la imposición de límites rígidos para los gastos de las empresas estatales como parte de un amplio esfuerzo que pretendía el equilibrio fiscal y la estabilización macroeconómica. Sin embargo, los límites para gastos de capital fueron más tenidos en cuenta que los de los gastos corrientes, quizás porque las consecuencias de aquellos sólo se revelan en el medio plazo. En segundo lugar, la reducción de los precios de los servicios públicos -medida adoptada para estimular las exportaciones y ayuda al control de la inflación- deterioró seriamente la capacidad de inversión de las estatales. En tercer lugar, hubo una serie de restricciones legales en el acceso al crédito de largo plazo por parte de las empresas estatales, debido al no cumplimiento de éstas de los compromisos financieros, obligando al Tesoro Nacional a socorrerlas.

“La creciente interferencia política y el deterioro del desempeño de las estatales comprometió seriamente la capacidad crediticia de las mismas” (Bonelli y Pinheiro, 1994: 20).

Las consecuencias de estas políticas se muestran en estos datos. Entre 1971 y 1982, la formación bruta de capital fijo (F.B.C.F.) en Brasil equivalía a 21,6% del P.I.B.. Entre 1983 y 1988, ese valor cayó a 17,2%. Más recientemente, entre 1989 y 1994, la formación bruta de capital fijo se situó en un reducido 14,8% del P.I.B.. En los tres períodos las tasas medias de crecimiento del P.I.B. fueron, respectivamente, de 6,4%, 3,4% y 1,1%. Si en el capítulo II

¹⁵ Hablaremos más de este organismo enseguida.

mostrábamos la participación del sector público entre 1947 y 1973, viendo cómo se producía un incremento sustancial de la importancia de las empresas estatales, en detrimento del sector privado, vemos ahora cómo a partir de mediados de los setenta se invierte la tendencia, adquiriendo el sector privado un creciente protagonismo en la formación bruta de capital fijo.

Cuadro 4: Participación del sector público en la F.B.C.F. (1947-1987) (en %).

Período	Empresas estatales (a)	Presupuesto Gobierno (b)	Sector público (c = a+b)	Sector privado (d)	Total (c+d)
1947-1955	2.9	23.2	26.1	73.9	100
1956-1964	9.3	23.9	33.2	66.8	100
1965-1973	18.7	23.7	42.4	57.6	100
1974-1979	22.1	14.7	36.8	63.2	100
1980-1987	19.4	15.2	34.6	65.4	100

Fuente: Datos de Werneck y Trebat, tomados de Tavares de Almeida, 1999: 426

Vemos en el cuadro 4 que la participación del sector público en la F.B.C.F. es creciente hasta 1979, en que empieza a decrecer, al tiempo que se incrementa la cuota del sector privado. Este “trasvase” entre el sector público y el sector privado es fomentado desde los años 70 por diferentes vías, como los subsidios, directos e indirectos -a través de los bajos precios de los bienes y servicios ofertados por las empresas estatales-, o la absorción de deudas del sector privado por parte del Estado.

Otro dato interesante es el ahorro del Estado (calculado con intereses reales), que se mostró negativo en los últimos años, habiendo pasado del 6,4% del P.I.B. entre 1970 y 1974 para -1,9% del P.I.B. entre 1990 y 1994. La caída, del orden de 8,3 puntos porcentuales del P.I.B., fue continua, teniendo en vista los valores de 5,3% entre 1975 y 1979, 2,0% entre 1980 y 1984, y -1,2% del P.I.B. entre 1985 y 1989. Es interesante observar cómo la caída del ahorro público, de la década del 70 al período de 1990-1994 (de 6,0% del P.I.B. a -1,9% del P.I.B.), prácticamente equivale a la caída de la formación bruta de capital en el mismo período (de 21,6% a 14,8% del P.I.B.).

Por otra parte, si bien es habitual oír o leer que las empresas estatales absorben muchos recursos públicos, vemos en los cuadros 5 y 6 cómo no es el caso en Brasil. Con excepciones, las empresas estatales cada vez necesitan menos **aportes del Tesoro Nacional** y, en concreto,

¹⁶ Lo que conllevaba importantes reducciones de la formación bruta de capital fijo del sector productivo estatal (vid. cuadro 3).

los cuatro grupos principales (Petrobrás, Telebrás, Eletrobrás y C.V.R.D.) son los que menos recursos precisaban, pues conseguían autofinanciarse.

Cuadro 5: Distribución de los recursos del Tesoro (selección de grupos estatales) (en %).

Empresas/Año	1980	1981	1982	1983
Grupo Petrobrás	3,37	2,28	0,65	0,75
Grupo Siderbrás	12,12	13,12	20,45	13,90
Grupo Eletrobrás	9,35	15,86	6,93	5,40
Grupo Telebrás	8,27	8,99	10,00	6,57
Grupo C.V.R.D.	0,00	0,73	1,58	1,54
Grupo R.F.F.S.A.	43,15	35,85	34,14	43,46
Grupo Nuclebrás	4,10	12,27	9,60	8,69
Grupo Portobrás	11,24	7,01	11,59	11,13

Fuente: Werneck, 1987: 81

Cuadro 6: Índice de recursos reales del Tesoro (selección de grupos estatales) (en %).

Empresas/Año	1980	1981	1982	1983
Grupo Petrobrás	100,00	94,39	20,72	17,17
Grupo Siderbrás	100,00	150,94	179,99	88,87
Grupo Eletrobrás	100,00	236,34	79,07	44,70
Grupo Telebrás	100,00	151,53	128,94	61,50
Grupo R.F.F.S.A.	100,00	115,80	84,38	78,02
Grupo Nuclebrás	100,00	417,06	249,80	164,23
Grupo Portobrás	100,00	86,95	110,01	76,73

Fuente: Werneck, 1987: 82

Incluso se produce un recorte global de 23% en términos reales entre 1980 y 1983, en los aportes de los recursos del Tesoro a los grupos en análisis. Como vemos en el cuadro 6 los aportes a las empresas estatales se reducen sustancialmente en los años de la crisis, con porcentajes que llegan al 83% de reducción, siendo la media en torno al 50%.

Como queda reflejado en el cuadro 7, también las **inversiones de las empresas públicas** como porcentaje del P.I.B., que habían alcanzado un máximo del 6,54% en 1976, presentaron una caída hasta el 1,45% en 1990. La inversión privada, por su parte, se iba recuperando.

Cuadro 7: Tasa real de crecimiento del P.I.B. y coeficientes de inversión/P.I.B., 1973-1992

	Crecimiento real del P.I.B.	Inversión total	Inversión general del gobierno	Inversión de empresas estatales federales	Inversión privada
1973	13.94	20.37	3.71	2.09	14.34
1974	8.25	21.84	3.86	3.95	13.77
1975	5.12	23.33	3.95	4.47	14.60
1976	10.17	22.41	4.03	6.54	11.44
1977	4.93	21.32	3.29	6.20	11.41
1978	4.93	22.26	3.15	5.30	13.03
1979	6.77	23.35	2.47	4.46	15.71
1980	9.11	22.90	2.37	4.30	15.35
1981	-4.39	22.94	2.60	4.58	15.00
1982	0.57	21.44	2.35	4.40	14.13
1983	-3.41	18.13	1.83	3.87	11.87
1984	5.28	16.89	1.90	2.79	11.95
1985	7.95	16.95	2.32	2.53	11.71
1986	7.58	19.09	3.08	2.25	13.13
1987	3.62	22.30	3.21	2.91	15.61
1988	-0.08	22.81	3.17	2.86	16.19
1989	3.30	24.86	2.93	2.40	18.88
1990	-4.04	21.67	3.50	1.45	16.04
1991	1.21	18.90	-	-	-
1992	-0.20	17.50	-	-	-

Fuente: I.B.G.E., Departamento de Contas Nacionais, Fundação Getúlio Vargas, citado en Baer, 1996: 262.

Cuatro grandes grupos -Petrobrás, Telebrás, Eletrobrás y C.V.R.D.- sostienen la **inversión** hasta mediados de la década de los ochenta, mientras el resto del S.P.E. contrae fuertemente sus gastos. Estos cuatro grupos, que respondían por el 57% de la inversión estatal en 1980, lo hacen por el 77% en 1986 y llegan al 93% del total de las empresas estatales en 1992. Este incremento se explica tanto por su mejor situación en el conjunto de las empresas estatales como porque no fueron *privatizables* hasta mediados de la década de los años noventa (y Petrobrás aún no lo es).

Cuadro 8: Índice de inversión real (selección de grupos estatales) (en %).

Empresas/Año	1980	1981	1982	1983
Grupo Petrobrás	100,00	122,62	148,05	108,61
Grupo Siderbrás	100,00	83,20	60,34	33,03
Grupo Eletrobrás	100,00	96,23	89,58	64,51
Grupo Telebrás	100,00	112,76	123,11	98,25
Grupo C.V.R.D.	100,00	176,94	206,71	122,92
Grupo R.F.F.S.A.	100,00	101,81	67,89	53,35
Grupo Nuclebrás	100,00	259,34	337,91	280,72
Grupo Portobrás	100,00	61,68	89,71	56,61
Grupo Cobal	100,00	47,95	26,89	13,72
Grupo Acesita	100,00	44,98	35,78	65,39
Grupo Infraero	100,00	3,77	5,07	3,79

Fuente: Werneck, 1987: 86

Cuadro 9: Inversión en infraestructura de las empresas estatales, por sector.**(miles de millones de dólares)**

Año	Telecomunicaciones	Energía eléctrica	Transportes	Inversión pública/ P.I.B. (precios corrientes)*
1980	1.966	4.563	2.538	6.9
1981	1.825	3.270	2.515	7.8
1982	1.951	4.566	1.780	7.4
1983	1.672	4.771	1.818	6.0
1984	1.604	3.222	1.818	5.7
1985	1.705	2.934	1.523	5.6
1986	1.927	3.487	1.265	6.1
1987	1.790	4.148	1.190	6.9
1988	1.776	2.870	2.410	6.6
1989	2.310	2.269	653	5.9
1990	1.647	1.258	327	5.4
1991	2.999	1.749	172	5.5
1992	2.783	1.533	244	5.9
1993	2.600	1.101	267	5.2

* Incluye inversiones de los gobiernos federal, *estadual* y municipal y de empresas estatales federales.

Fuente: Pinheiro, 1996a: 10

Tanto por los índices del cuadro 8 como por las inversiones reales en infraestructura del cuadro 9, vemos la fuerte reducción de estos flujos hacia las empresas estatales, salvo en el caso de las telecomunicaciones, incrementándose sustancialmente en los años en que se iba acercando su privatización¹⁷. Estas reducciones supusieron una pérdida importante de eficiencia ante la imposibilidad de modernizar los equipamientos, hecho que sería utilizado en su contra para propugnar su privatización en base a supuestos criterios de mayor eficiencia de la empresa privada.

En este declive, después de 1980 pueden encontrarse algunos datos a favor del argumento de que las estatales inhibieron el crecimiento económico, especialmente en términos de inversión, pero se debió a las restricciones impuestas por las autoridades a través de la S.E.S.T. en el marco de la contención de la inflación y de equilibrio de otras variables macroeconómicas, en una orientación de política económica deliberadamente recesiva. Recalca Rodrigues que, a pesar de los recortes, el sector público continuó con tasas de inversión superiores a las del capital privado¹⁸. Tras el incremento de los precios del petróleo y de las tasas de interés sobre la deuda externa, se notó un descenso en la relación F.B.C.F./P.I.B. como hemos visto. El nivel más bajo de las inversiones se alcanzará en 1990, cuando la inversión de las empresas estatales es de menos del 30% de su valor de 1980.

¹⁷ A pesar de ello, la mayor parte de las inversiones de Telebrás (así como de Petrobrás) fue financiada por sus beneficios o por impuestos vinculados a los bienes y servicios producidos por estas empresas.

¹⁸ Si bien es cierto que el nivel de inversiones se mantuvo alto por las inversiones de dos grupos: Petrobrás y C.V.R.D. (IESP, 1989: 13).

La **política de compresión tarifaria** se inicia en 1975/1976 y se mantuvo sistemáticamente hasta 1986, cuando hay una pequeña inflexión, retomando la curva descendente. Las tarifas medias de los principales productos y servicios del SPE fueron reajustadas sistemáticamente por debajo de la inflación hasta 1985, cuando se reconoció la necesidad de una política realista de tarifas con el fin de no continuar profundizando los desequilibrios financieros. En el caso de la siderurgia se busca una capitalización vía recursos del Tesoro, mientras en el caso del sector eléctrico se buscan recursos externos y la recuperación tarifaria como elementos centrales (IESP, 1989: 28). En una óptica microeconómica, las presiones de los costes productivos y, principalmente, financieros exigían una recomposición tarifaria, mientras los repuntes inflacionistas y el ajuste de la balanza de pagos exigían, en la óptica del ajuste, su contención. El gobierno federal optó por esta segunda opción¹⁹, rompiendo el patrón de financiamiento de las empresas estatales. El resultado del reajuste de precios y tarifas (cuadro 10) fue una mayor dependencia de las empresas estatales respecto al Estado, por lo que en 1979 incluso una parte de sus gastos corrientes tuvo que ser cubierta por transferencias del Estado. Durante este período, las exigencias de financiación agregada de las empresas públicas federales aumentó del 0.67% del P.I.B. en 1970 al 10.8% en 1980 (Baer, 1996: 129). Ya hemos visto sin embargo anteriormente cómo esos aportes estatales se fueron reduciendo.

Cuadro 10: Índices de precios de hierro, acero y derivados; tarifas medias de energía eléctrica y telefonía deflacionado por el IGP-DI. Enero de 1979=100.

Año	Hierro, acero y derivados	Energía eléctrica	Telefonía
1979	100,00	100,00	100,00
1980	80,99	89,12	81,23
1981	77,78	79,60	78,52
1982	74,78	81,63	74,29
1983	63,51	78,54	69,00
1984	56,53	62,67	57,71
1984 (diciembre)	50,57	62,25	40,41

Fuente: *Conjuntura Econômica*, varios números; Eletrobrás; Telebrás, tomado de Werneck, 1987: 66

Los sectores realmente críticos eran el eléctrico y el siderúrgico. Eletrobrás se encontraba, junto a Siderbrás, entre los grupos estatales más endeudados (cuadro 11). Ambas juntas eran responsables por casi el 50% del *stock* de la deuda en 1980 y por casi el 58% en 1985. No es por casualidad que la energía eléctrica y el acero habían sido dos de los principales insumos abastecidos al sector privado a bajo precio durante toda la década de los 70. Los grupos

¹⁹ En un período en el que la tasa de inflación anual superó el 100% en varios años.

Petrobrás, C.V.R.D. y Telebrás contaban con mayor autonomía y rentabilidad (IESP, 1989: 11).

Cuadro 11: Deuda externa de las empresas estatales (1980-1985) (miles de millones de dólares).

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
S.P.E. (1)	20,1	24,7	29,9	33,0	34,8	37,3
Seis mayores grupos	15,7	18,6	22,7	24,3	25,3	26,8
Petrobrás	2,3	2,3	4,0	4,2	4,2	3,1
C.V.R.D.	0,4	0,8	1,1	1,2	1,3	1,6
Telebrás	1,9	1,7	1,8	1,7	1,5	1,3
Siderbrás	5,0	6,5	7,3	7,7	7,6	8,1
Eletrobrás	5,8	7,0	8,3	9,2	10,4	12,4
Portobrás	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
Nuclebrás	0,4	0,8	1,3	1,7	2,2	2,6
R.F.F.S.A.	1,1	1,2	1,4	2,0	1,9	1,8
Itaipu	1,6	2,1	2,4	2,7	3,0	3,5
Otras	1,2	2,0	2,1	2,3	2,4	2,8
Deuda Externa Total (2)	53,8	61,4	70,2	81,3	91,1	91,4
(1) / (2) (en %)	37,4	40,2	42,6	40,6	38,2	40,8

Fuente: SEST / SEPLAN, *Perfil das Empresas Estatais-1986* y Banco Central, tomado de Prado, 1993b: 87

Cuadro 12: Ajuste del sector público, 1980-1985 (% del P.I.B.).

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Carga tributaria	24.1	24.4	26.5	24.9	21.7	
Subsidios	3.6	2.7	2.6	2.6	1.6	
Transferencias	9.5	10.4	12.5	12.5	14.0	
(seguro social)	(7.6)	(8.1)	(9.0)	(8.3)	(7.7)	
(intereses sobre la deuda pública)	(1.9)	(2.2)	(3.5)	(4.2)	(6.3)	
Renta disponible del gobierno	10.1	10.3	10.1	8.2	5.4	
Consumo del gobierno	9.0	9.2	10.5	9.6	8.2	
Ahorro del gobierno	1.1	1.1	-0.4	-1.4	-2.8	
Empleo del gobierno (millones)²⁰	3.3	3.5	3.7	3.8	4.1	
Empresas estatales						
Ingresos	14.3	16.1	15.6	16.7	16.1	16.3
Gastos	16.4	18.5	18.7	19.1	18.1	19.1
Salarios	1.9	2.2	2.3	2.6	1.7	1.9
Financieros	0.8	1.4	2.6	2.3	2.5	2.6
Inversiones	4.5	5.1	5.1	3.7	3.3	3.1

Fuente: Rogério L. F. Werneck (1987), "Public sector adjustment to external and domestic pressures in Brazil, 1970-1985, *Texto para Discussão*, n° 163, junio, PUC, Rio de Janeiro, tomado de Baer, 1996: 131

En el cuadro 12 encontramos algunas explicaciones más que pueden ayudar a entender por qué el Estado se encontró sin recursos para seguir financiando la industrialización así como otras actividades. Vemos cómo, debido a la recesión y a la aceleración de la inflación, la carga tributaria disminuyó en 2,4 puntos en cuatro años, aumentando al tiempo las

²⁰ A pesar de que es habitual oír que el Estado brasileño tiene exceso de funcionarios, el empleo en el gobierno como % del total era en 1991 en Brasil del 4,5%, mientras en otros países era muy superior: EE.UU.: 15,6%, Francia: 23,2%, Australia: 25,6%, España: 13,3%, Alemania: 16,1%, Gran Bretaña: 21,6% (*World Economic Forum 1990, The World Competiveness Report*, tomado de Rosa y Senra, 1995: 191).

transferencias en relación a los intereses de la deuda pública, que se disparan en los primeros años ochenta como consecuencia del alza de los tipos de interés internacional a los que había sido contraída la deuda en los años de la “plata dulce”. Así, la renta disponible por el gobierno se reduce a casi la mitad entre 1980 y 1984. En cuanto a las empresas estatales vemos cómo el incremento de los gastos es fruto del aumento de los gastos financieros de la deuda, al tiempo que, como ya vimos, las inversiones se reducen, a pesar de que la estrategia de crecimiento rápido llevó a que fueran las empresas estatales las que soportaron la mayor parte de las inversiones públicas. Hubo además un incremento del 3% en el empleo de las empresas estatales en el período 1980-1985, en cuanto los aumentos de la producción física fueron del 21% en minería, 40% en siderurgia, 57% en telecomunicaciones y 147% en la producción interna de petróleo.

Frente a las **críticas recibidas por el sector productivo estatal** en estos años, hemos de hacer algunas puntualizaciones. El gobierno utilizó dos ideas engañosas para justificar el argumento de que las empresas estatales eran las generadoras del déficit público. La primera de ellas consiste en que tras la creación de la SEST, se consideraron conjuntamente las empresas estatales y las agencias burocráticas (improductivas), por lo que se distorsionaron los datos, cuando las empresas estatales en conjunto no eran deficitarias y apenas dependían de recursos del Tesoro Nacional ni del presupuesto del gobierno. La segunda idea errónea, señala Rodrigues (1990: 63) es la adopción del criterio contable de las Necesidades Financieras del Sector Público (NFSP)²¹, utilizado por el FMI en sus negociaciones con el gobierno brasileño. De acuerdo con este concepto, todas las inversiones hechas por las empresas estatales y demás agencias públicas no cubiertos por sus propios recursos son considerados déficit, contribuyendo por tanto, para la formación del déficit público. De esta forma, todos los préstamos tomados en el mercado financiero para la realización de inversiones productivas por las estatales son considerados déficits. Así, Petrobrás, una empresa que tuvo un beneficio de 2.000 millones de dólares en 1986, fue considerada como causante de déficit público.

Además, ha de reconocerse la complementariedad entre las empresas estatales y las empresas privadas, pues aquellas se centraban principalmente en sectores de producción de energía y de insumos básicos, o bienes intermedios, sirviendo éstos como insumos necesarios para el funcionamiento de las industrias privadas. Las inversiones estatales se llevaron a cabo en

sectores no competitivos de la economía. El Estado se ocupó del transporte, de las comunicaciones, de la siderurgia y del petróleo. Los sectores privados nacionales e internacionales se ocuparon de la industria de transformación. Incluso en sectores como la minería, donde estaban tanto el sector público como el privado, se dio más una asociación o complementariedad que una competición. Así, “la llamada *estatização* sólo benefició al sector privado. No existe conflicto económico entre el Estado y la burguesía” (Bresser, 1977: 21), pero ésta comienza a protestar, porque comienza a desconfiar de que los tecnoburócratas tuvieran demasiada autonomía y piensan que la alianza establecida entre ambos grupos no es tan sólida como pensaban. La burguesía nacional empieza a ver que sus intereses están más vinculados al capital internacional que a la tecnoburocracia estatal. “El capitalismo brasileño nunca fue verdaderamente nacional” señala Bresser (1977: 21).

Al tiempo, las empresas estatales también han jugado un papel muy importante como consumidoras de máquinas y equipamientos, así como en la contratación de grandes obras de construcción civil a la iniciativa privada. Así, el capital privado se benefició, como un todo, de la disponibilidad -a bajo coste normalmente- de energía eléctrica, combustibles, productos siderúrgicos y otros insumos básicos ofrecidos por las empresas estatales (Rodrigues, 1990: 65). Según la *Associação Brasileira da Indústria de Base* (Abdib), en los años 70, de dos tercios a tres cuartos de los pedidos de bienes especiales de capital fueron hechos a la industria nacional por las empresas estatales.

Según Werneck, los impactos negativos de esta política fueron difícilmente justificables por lo que se ganó en término de reducción de las tasas de inflación.

“En el caso de las empresas estatales menos productivas, esto resultó en un endeudamiento excesivo, lo cual, a su vez, causó una creciente presión sobre el gobierno para subsidiarlas, dado que los intentos subsiguientes de imponer techos presupuestarios sobre tales empresas generalmente no tuvieron ningún resultado” (Martins, 1995: 21)

Muchos administradores de empresas estatales simplemente ignoraron los techos presupuestarios establecidos por la SEST y algunos años más tarde fue extinguida (Martins, 1995: 21). Además se recortaron los gastos de todas las empresas estatales, incluida, por

²¹ Calculadas a través de la variación de la deuda líquida del gobierno. El concepto nominal es la variación total, el operacional excluye la estimación de corrección monetaria de la deuda, y el primario excluye toda parcela referente a intereses (nominales y reales).

ejemplo, la C.V.R.D., cuyos recursos del Tesoro Nacional representaban en 1985 apenas un dos por ciento de los fondos de la compañía. En 1980, el total de gastos corrientes de los 20 grupos estatales absorbía apenas el 86,4% del total de ingresos operacionales y no operacionales, quedando un amplio 13,6% de los ingresos para autofinanciamiento de gastos de capital. Sin embargo, en los tres años siguientes, este margen fue rápidamente erosionado, hasta el punto de que en 1983 los gastos corrientes totales eran un 1,7% mayores que la suma de ingresos operacionales y no operacionales (Werneck, 1987: 77).

En este contexto, la situación de creciente inestabilidad de las empresas públicas queda reflejada en las siguientes cifras (Baer, 1996: 270):

1. El superávit de su cuenta corriente como porcentaje del P.I.B. cayó del 2.96% en 1980 al 0.63% en 1985 y al 0.19% en 1989.
2. La tasa de retorno de los activos de las cincuenta mayores empresas estatales brasileñas cayó del 10.6% en 1981 para -2.7% en 1990. Las pérdidas de estas empresas sumaron US\$ 6.400 millones ese año.
3. En 1990, la mayor siderúrgica estatal (Companhia Siderúrgica Nacional) tenía una deuda de US\$ 2.100 millones y necesitaba US\$ 300 millones para actualizarse tecnológicamente.
4. El *holding* estatal del sector de energía eléctrica (Eletrobrás), con activos estimados en US\$ 20.000 millones, presentó pérdidas de US\$ 2.200 millones en la primera mitad de 1991. Ese año, la Eletrobrás elaboró un programa de inversión planificada de US\$ 16.000 millones, cuya viabilidad dependía totalmente de una financiación del Banco Mundial.

Sin embargo, los datos que hemos mostrado nos permiten afirmar que no es cierta la idea ampliamente difundida de que la crisis financiera del sector público en los años 80 muestra únicamente las dificultades del sector para ajustarse a las nuevas condiciones impuestas por las restricciones externas. Muy por el contrario, se muestra que hubo socialización de los costes envueltos en el ajuste interno, concentrados en el Estado, así como que la crisis financiera del sector público fue consecuencia del hecho de que no se dio al Estado las condiciones para hacer frente a los nuevos encargos envueltos en esta socialización. El Estado enfrentó estos encargos al tiempo que se desarticulaban las funciones que históricamente había desempeñado en la economía brasileña. En particular, se desarticuló su papel como principal generador de recursos para el financiamiento de la acumulación de capital en la

economía, y se eliminó toda posibilidad de ahorro en el sector público, incluidas las empresas estatales (Werneck, 1987: 117). En los capítulos V y VI veremos estos aspectos con mayor detalle para el caso del sector eléctrico.

b) La campaña “antiestatização”.

La crisis económica -definida por la estagnación de la renta per capita desde 1980, por el incremento de la deuda y por tasas de inflación extraordinariamente altas- fue, en el inicio de los ochenta, la causa básica de la derrota del régimen militar. Ya durante el mandato del **General Geisel** (1974-1979) -denominado de “*distensão*” debido a una cierta relajación del régimen, coincidiendo con el fin del “milagro económico”- se inicia la oposición por una parte del sector empresarial nacional -hasta entonces “fiel”- a la intervencionista estatal²². Este cambio de actitud -contra lo que se llamó “capitalismo de Estado”- se debió principalmente a la centralización del poder y a la exclusión del empresariado de las instancias más importantes de formulación de políticas económicas que suponía el II P.N.D. (Fiori, 1994: 11). Se vislumbró y se dramatizó la posibilidad de que el capital estatal -funcionando como polo conductor del desarrollo- desequilibrase la triple alianza capitalista, ganando una posición definitivamente privilegiada. Geisel intentó, inútilmente, recomponer las relaciones con esa fracción de la elite empresarial, menos a través de la privatización que con la inclusión del sector privado en nuevos proyectos estatales (Schneider, 1991: 27).

“Mientras duró la expansión fácil de la economía exportadora e industrializante (...) las cuestiones políticas de base pudieron ser contenidas por la represión, por la ideología y por las realizaciones económicas” (F.H. Cardoso, 1975: 614).

El pacto “trípode” sólo podía seguir superando sus contradicciones en condiciones favorables de crecimiento continuo. Pero la situación económica ya no era la del “milagro”. Con el proceso de *distensão*, la burguesía local -y apoyados en ésta, las empresas transnacionales-, promueven un proceso contra la estatización, por el miedo a que se debilitase su posición dentro del modelo político vigente²³. Dicho de otra manera, habían dado un golpe de Estado en 1964 para tener una posición dominante en el poder político y económico, y no estaban

²² No se tuvieron en cuenta las políticas y otros elementos aquí apuntados, sino apenas constataban que el sector productivo estatal se encontraba en una profunda crisis y, principalmente, que esas mismas políticas habían fortalecido el sector privado nacional. Vid. capítulo V al respecto para el caso del sector eléctrico.

dispuestos a que se pusiera en entredicho. Una de las vías para ello, tras la fortaleza que ellos mismos le habían dado, era debilitar ahora al Estado, fundamentalmente en su vertiente productiva (Bresser, 1977: 23, nota 9). Se desarrolla una serie de programas y consejos siendo significativo el nombre dado al primer programa creado para reducir la intervención estatal: *Programa Nacional de Desburocratização* (julio de 1979).

El *trípode* empieza a desintegrarse en la segunda mitad de los años setenta, aunque de manera paulatina. Se da un conflicto creciente entre los gestores estatales y el capital extranjero. También hay discordias internas dentro del Estado que enfrentan a las agencias y el personal del sector financiero contra aquellos de la planificación industrial. Esto está evidentemente vinculado al rol cambiante del sector financiero en general en el proceso de acumulación y particularmente la creciente importancia de los flujos y vinculaciones financieras externas.

“Este proceso contra la *estatização* constituye en realidad, la primera fisura en el sistema *trípé*, en el que está basado el modelo político brasileño. No se trata de un brecha y menos aún de una ruptura” (Bresser, 1977: 22).

Se trata de una fisura a través de la cual los capitalistas intentan afirmar una posición dominante en el sistema de poder, contribuyendo a ello la fase de recesión económica y las elecciones de noviembre de 1974, en las que pierde el gobierno. Pero la burguesía brasileña nunca tuvo capacidad de movilización política y de autoidentificación ideológica, por lo que no tenía condiciones para asumir el poder contra los tecnoburócratas. Y a éstos les interesa tener a la burguesía como aliada. Así que la alianza mantuvo aún cierta solidez en esos años 70. Señala Avelãs (1990: 394-395) el temor de sectores de la burguesía nacional que veía cómo el Estado favorecía especialmente a los sectores transnacionalizados. Poco a poco empiezan a presionar hacia la “apertura política”, planteada como condición para un mayor liberalismo económico. Estas presiones llevan, por ejemplo, a que el gobierno abriera en 1974 líneas especiales de financiamiento, por medio del BNDE, para el sector de bienes de capital - restringidas a empresas con más de 50% de capital nacional-, aumentando así la participación del sector privado nacional.

²³ “Los acusadores son la burguesía local, en su propio nombre y en nombre de las empresas multinacionales” (Bresser, 1977: 17). En este sentido, el capitalismo local tiende cada vez más a actuar en el plano político como representante del capitalismo internacional.

A su vez, las empresas transnacionales se oponían a algunas medidas gubernamentales que les perjudicaban, como el fomento de la producción interna de bienes de capital y de insumos básicos, ya que aquellas preferían importarlos de sus países de origen. Pero, si bien estas empresas podían sentirse amenazadas por el expansionismo del Estado y de las empresas públicas, como nos recuerda Avelãs, “también es cierto que han sido las mayores beneficiarias de la *solidaridad orgánica* que vienen manteniendo con el Estado brasileño” (1990: 397). Las empresas extranjeras se encontraban en una posición privilegiada, en la medida en que el crédito interno no estaba restringido a las empresas nacionales (si bien sí estaba limitado según las exigencias de la política antiinflacionaria), mientras que el crédito externo, al que sólo tenían acceso las empresas extranjeras, no estaba sujeto a limitaciones cualitativas (Ianni, 1996: 265). Pero también es cierto que dado que las empresas estatales se encontraban en medio de grandes proyectos de inversión a los cuales el gobierno daba pleno apoyo, la oferta de recursos disponibles para el sector privado era cada vez más reducida, lo que conllevó el fin de la armonía del *trípode* y un movimiento en favor de la privatización.

Los socios del Estado se negaban a aceptar políticas de ajuste ortodoxas por lo que la única salida era una “huida hacia adelante”, buscando nuevas formas de endeudamiento capaces de reanimar el crecimiento económico en el corto plazo, a costa de su propia y creciente fragilización fiscal. Aunque esto pueda parecer una paradoja, como señala Fiori (1993a: 18), el gran empresariado tuvo la habilidad de saber aprovecharse del Estado al mismo tiempo que lo atacaba ideológicamente. Cada crisis servía para profundizar la lucha entre los diferentes segmentos del capital por el control de la capacidad de arbitrio monetario y jurídico del Estado, agudizando la inestabilidad financiera y jurídico-política (Fiori, 1993a: 14).

Sin embargo, señala Coutinho (1977: 33) que los intereses de los sectores de bienes de capital y de otros sectores de insumos básicos, directamente vinculados a la demanda de bienes de inversión de las empresas estatales y, además, el peso específico de las empresas estatales, fueron suficientes para que la campaña “*antiestatização*” no prosperase hasta el punto de desmontar el SPE. Sí se inician esfuerzos para reducir la dimensión del Estado y de las empresas públicas. Excepto aquellas que tuvieran una función social o de desarrollo, todas las otras serían tratadas a partir de entonces como si fueran compañías privadas y, por ello, deberían ser financieramente autónomas. Mientras las empresas estatales consiguieron autofinanciarse, el coste político de mantener un SPE relativamente grande era pequeño, pues no se comprometían gastos presupuestarios para su mantenimiento. La situación cambió con las

restricciones y la instrumentación de las empresas estatales en los años 70 y 80. Todo ello, manteniendo su “funcionalidad instrumental para la acumulación privada” (Prado, 1994: 99). Paulo Henrique Rodrigues refuta los argumentos esgrimidos (en cursiva) en esta campaña “*antiestatização*”:

- a) *Las empresas estatales serían un producto del autoritarismo y contrarias a la democracia.* Pero el hecho es que como ya apuntamos anteriormente y podemos ver en el cuadro 13, se crearon empresas estatales tanto en períodos democráticos como en períodos autoritarios y tres de los cuatro grandes grupos (C.V.R.D., Petrobrás y Eletrobrás) fueron creados antes de 1964, si bien es cierto que diversificaron sus actividades durante el período militar, si bien ello también fue consecuencia natural de su desarrollo y expansión. También se da el hecho de que la participación pública en la F.B.C.F. era creciente ya desde 1947, pasando del 15,8% en ese año al 38,2% en 1960, mientras la participación del sector privado declinaba desde el 84,2% al 53,3% en ese mismo período (Baer, 1985: 72).
- b) *El mal desempeño económico de las estatales inhibiría el crecimiento económico.* Al contrario, como hemos señalado, la actividad de las empresas estatales impulsó el desarrollo de otros sectores industriales y favoreció el crecimiento económico. Ya hemos mostrado algunos datos al respecto anteriormente.
- c) *Las empresas estatales competirían de forma injusta con la iniciativa privada, ocupando espacios que corresponden a ésta.* Dado el marco conceptual adoptado, esta idea no tendría sentido, pues hemos planteado que la intervención estatal es esencialmente funcional a los intereses del sector privado. Como señalamos un poco más arriba, la complementariedad de las actividades industriales de cada uno de los pilares del *trípode* fue la nota predominante a lo largo de toda la industrialización brasileña.

Cuadro 13: Año de creación de empresas estatales.

Empresa	Año de creación
C.V.R.D.	1942
C.S.N.	1946
Petrobrás	1953
Eletróbrás	1962
Telebrás	1972
Siderbrás	1973
Portobrás	1975

Fuente: elaboración propia en base a diversas fuentes.

En esta misma línea, apunta Thomas J. Trebat:

“En su mayor parte, el gobierno central no se ha entrometido excesivamente en las operaciones de la empresa pública. El sector de la empresa pública respondió permaneciendo relativamente independiente de los subsidios gubernamentales, y desde luego las empresas individuales no se han caracterizado por el despilfarro y la corrupción. Por un largo período desde mediados de los 60, las grandes empresas estatales desarrollaron un relativamente alto grado de autonomía de gestión, al tiempo que mantenían un buen desempeño operacional” (Trebat, 1983: 237).

Se refiere asimismo a la rentabilidad de muchas de las empresas públicas que, si bien no se establecieron para ser maximizadoras de beneficio, la mayoría de ellas en Brasil han ganado los suficientes ingresos como para cubrir costes y generar excedente para inversión (ibid.: 239). Y, si bien la tasa de retorno de las empresas estatales ha sido frecuentemente menor que la del sector privado, hemos de tener en cuenta lo ya señalado respecto a la política de compresión tarifaria y de precios, y al endeudamiento a que se vieron sometidas dichas empresas, además del hecho de que los sectores en los que invirtieron las empresas estatales (acero, minería, etc.) tienen de por sí tasas de retorno menores que las de otros sectores industriales.

El desempeño de las empresas estatales dependerá de los criterios adoptados. Así, dependiendo de los criterios económicos particulares tenidos en cuenta, algunas empresas estatales pueden aparecer como exitosas en un período, y luego como débiles en su desempeño en otro. Según Trebat, es difícil sostener que las empresas estatales han constituido un cuello de botella para el crecimiento económico de Brasil, como suele afirmarse (por ejemplo, Bresser, 1996a). Las altas tasas de crecimiento económico se produjeron en Brasil precisamente en un período en el que las empresas estatales habían incrementado su importancia relativa en la economía.

“Dentro del modelo económico dado, la empresa pública jugó un papel específico en cuanto a inversiones y producción, y, generalmente, lo jugó bien (...) Una amplia serie de firmas e industrias de propiedad privada han crecido en Brasil en los últimos años precisamente porque tenían *inputs* o *outputs* vinculados con las empresas estatales” (Treat, 1983: 238).

En un estudio académico realizado por C. Ribeiro (citado en Baner, 1996: 86 y ss.), definiendo como criterio de evaluación el índice de eficiencia técnica (o productiva) de las empresas, se establece la relación entre los recursos productivos utilizados por la empresa (trabajo y capital) y el resultado obtenido en términos de producto. Se seleccionaron las 20 mayores empresas de cada sector, incluyendo empresas estatales y empresas privadas. A la empresa más eficiente le corresponde el índice 1,00, a las demás empresas les corresponden índices menores que expresan la relación de su productividad con la de la empresa más eficiente. En el cuadro 14 se muestran los resultados.

Cuadro 14: Índices de eficiencia técnica.

	1978	1983	1988
Químico-petroquímico			
Público	0,46	0,49	0,73
Privado	0,65	0,55	0,72
Siderúrgico			
Público	0,59	0,42	0,80
Privado	0,69	0,52	0,59
Bancos comerciales			
Público	0,78	0,49	0,62
Privado	0,54	0,30	0,71
Transporte urbano			
Público		0,27 *	0,52
Privado		0,22 *	0,60

* Datos para 1984

Fuente: C. Ribeiro, citado en Baner, 1996: 87

Como vemos, hay casos de buen desempeño tanto en el sector público como en el sector privado. Estos datos muestran básicamente que la propiedad -estatal o privada- de la empresa no es determinante en su eficiencia o ineficiencia en el plano técnico o productivo, así como que la propiedad estatal no es un obstáculo insalvable para una adecuada gestión de las empresas. “Hay empresas públicas eficientes e ineficientes, así como hay empresas privadas eficientes e ineficientes” (Baner, 1996: 88). Estos datos no hacen sino añadirse a otros múltiples estudios desarrollados en la misma línea, como mostramos en el capítulo I.4.

Incluso, en el caso brasileño, apunta Treat que el rendimiento de las empresas públicas brasileñas es “mucho mejor” que el de las empresas públicas de otros países, quizás porque en

Brasil siempre se ha dado mucha importancia a que las empresas estatales sean utilizadas como medio para generar excedente para ser invertido.

“La mayor parte de la inversión estatal se concentra en un puñado de sectores de infraestructura. El gobierno no ha sido reacio a poseer y operar con importantes industrias, pero no ha considerado la propiedad pública de los medios de producción como un fin en sí mismo. En realidad, el principal propósito de la empresa pública brasileña ha sido estimular el crecimiento de la propiedad privada abriendo la estructura industrial” (Trobat, 1983: 241).

Muestra esto que, frente a lo generalmente dicho, no existía una visión estatista sino una estrategia estatista que respondía a una visión de carácter mucho más *privatista* de lo que se supone habitualmente.

A pesar de todo, poco a poco se fue instalando la perspectiva privatizadora propiamente dicha. La campaña contra la “*estatización*” de la economía fue ganando cuerpo y continuó durante el gobierno de **João Batista Figueiredo** (1979-1985), marcando la progresiva retirada del apoyo de los diferentes sectores del empresariado al régimen autoritario. Los organizadores de la campaña intentaron mezclar sus objetivos con las crecientes presiones sociales por la democracia y por el retorno del poder civil, con lo que procuraron asociar las empresas estatales con el autoritarismo. Figueiredo recomendó a su gabinete la puesta en marcha de las medidas necesarias “para la privatización de cualquier empresa estatal que no fuera estrictamente necesaria para corregir las imperfecciones del mercado o para atender a las demandas de la seguridad nacional”.

Apunta Baer que:

“El movimiento brasileño hacia la privatización comenzó al final de la década de los 70, cuando la caída en la tasa de crecimiento llevó a un exacerbado aumento de la competencia entre la empresa pública y el sector privado por los recursos de capital” (Baer, 1996: 271).

Sin embargo, repetimos que esta perspectiva hay que insertarla en el planteamiento general de esta investigación, es decir, se considera ahora que entran en competencia porque el sector privado se ha fortalecido con la estrategia de los años 60 y 70, y busca ahora espacios de valorización del capital.

Un capítulo relevante en este proceso se presenta en 1982, cuando los bancos acreedores exigen el pago de la deuda acumulada como consecuencia del II P.N.D.. México y Brasil se ven obligados a declarar una moratoria unilateral ante la imposibilidad de realizar esos pagos.

“La creciente dificultad de las exportaciones, en la medida en que el Estado carecía de recursos para continuar financiándolas, la caída en el flujo de capital extranjero y el aumento de los pagos para la amortización de la deuda externa, provocaron una severa recesión en 1982-83, además de incrementar la inflación, obligando a Brasil a pedir una moratoria” (Fagundes, 1998: 64).

Si bien el gobierno procuró por algún tiempo evitar ir al Fondo Monetario Internacional, principalmente por razones políticas -se acercaban las elecciones de noviembre de 1982-, los problemas financieros de Brasil obligan a recurrir al FMI en diciembre, que actúa como intermediario entre los bancos comerciales acreedores (norteamericanos principalmente) y el gobierno brasileño. Se inician así los llamados programas de ajuste (llamadas irónicamente “la receta del FMI”), cuyas exigencias macroeconómicas se centran en una política presupuestaria restrictiva, un ajuste de los salarios reales, la eliminación de los subsidios y un control estricto de los agregados monetarios. En las negociaciones emprendidas por Delfim Neto, que volvía a la dirección de la economía brasileña para renegociar la deuda externa²⁴, el FMI exigió un programa aún más recesivo para sanear las finanzas y liberar nuevos préstamos.

“Inspirados en consideraciones neoliberales (hayekianas y otras), los economistas del FMI llegaron a la conclusión de que los graves problemas de la balanza de pagos que comenzó a vivir México en 1976 fueron provocados por la política de injerencia creciente del Estado en la vida económica. En particular, se acusaba a los grandes déficits presupuestales (*sic*) y a la reglamentación estricta del tipo de cambio como causantes de los desajustes” (Guillén, 1997: 99).

Con estas medidas se buscaba reducir el déficit fiscal y un equilibrio de la balanza de pagos que permitiera pagar la deuda. Pero su puesta en marcha se encontró con serias dificultades, sobre todo si tenemos en cuenta que el Estado brasileño era responsable de entre un tercio y la mitad de

²⁴ Apuntan otros analistas: “Esta cuantiosa deuda externa constituye un fuerte acicate al proceso privatizador, ya que ante las dificultades económico-financieras para cumplir con su servicio, tanto los acreedores como los organismos internacionales, en especial el FMI, dirigen su punto de mira hacia la conversión de esa deuda en activos fijos públicos, mediante la venta de empresas y entidades estatales. El examen de las políticas privatizadoras aplicadas en la mayoría de los países de esta región permite afirmar, sin duda, que en lo fundamental, las privatizaciones se realizan para atender y apaciguar las insistentes exigencias y requisitorias de los acreedores internacionales. En la mayoría de los casos se comprueba que una parte importante de la totalidad de los ingresos obtenidos por las privatizaciones van a parar a cumplimentar dichos compromisos” (Esteban y Moreno, 1995: 172-173).

la inversión total y que los fondos públicos mediaban en gran parte de las inversiones privadas. Si añadimos a todo esto que el Estado brasileño absorbió la deuda externa privada (pasando la parte pública de un 50% a un 85% del total), asistimos a lo que se ha denominado “la *quiebra* del Estado”.

“A través de subsidios crediticios o de precios, transferencias para capitalización, refinanciamientos, asunción de encargos en moneda extranjera, entre otros, se dio una creciente estatización de los débitos a nivel de economía e, internamente al sector público, una violenta concentración en el gobierno central y en la autoridad monetaria. La responsabilidad del Tesoro y del Banco Central en el total de la deuda externa pública, por ejemplo, pasó de 25.4% en 1980 para 57.6% en 1987” (Bruginsky, 1989: 25).

Con la crisis de la deuda se pone una vez más el Estado al servicio del sector privado ²⁵, absorbiendo la mayor parte de la deuda de éste, como muestra el cuadro 15.

Cuadro 15: Participación de la deuda pública en la deuda externa de largo plazo (en %).

Año	%
1980	70.61
1981	69.37
1982	69.09
1983	73.52
1984	78.52
1985	81.26
1986	85.25
1987	86.37
1988	88.64
1989	93.35

Se incluye deuda pública y deuda garantizada por el sector público.

Fuente: Banco Mundial, *World Bank Tables*, varios números, tomado de Prado, 1994: 43.

Xabier Arrizabalo caracteriza “el período actual de la economía mundial como **crisis estructural** ante la que el capital responde con la aplicación generalizada de las políticas de ajuste, en las cuales las privatizaciones desempeñan un papel central” (Arrizabalo, 1998: 109). En referencia a los procesos de ajuste, señala que, más allá de la crisis ²⁶:

²⁵ Las empresas brasileñas no alcanzaban a pagar la deuda externa contraída en los años 70, pero desde el gobierno se consideraba que no se podía dejar que fueran a la quiebra, por lo que a principios de la década de los ochenta, el Estado absorbió la casi totalidad de la deuda privada y los costes derivados de la devaluación. La estatización de la deuda externa convierte el problema de la deuda en un problema público, llevando a la socialización de las pérdidas del sector privado y al exponenciamiento de la deuda pública.

“La explicación que se da es, además de los desequilibrios externos en algunos casos, la necesidad de luchar contra la inflación y el déficit público, así como la mejora de la competitividad. De cualquier manera, es muy importante tener en cuenta que, bajo la coartada de los problemas de la balanza de pagos, de los aumentos del nivel de precios o de los desequilibrios en las cuentas públicas, las que se ponen en marcha son las políticas que persiguen una transformación estructural de las economías que permita la recomposición del espacio de valorización del capital. Es decir, hay que diferenciar las argumentaciones de carácter puntual, relativamente específicas en cada caso, y la cuestión de fondo que subyace en todos ellos: la persistencia de la crisis” (1997: 89).

En este momento de planteamientos privatizadores, el peso del Estado brasileño sigue siendo importante como puede apreciarse con las siguientes cifras: en 1985, los bancos comerciales federales y *estaduales* eran responsables del 40% de los depósitos bancarios y 44% de los préstamos comerciales entre los cincuenta mayores bancos; el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y otros bancos de desarrollo del gobierno proporcionaron el 70% de todos los préstamos destinados a fines de inversión; las empresas estatales controlaban el 48% de los activos combinados, el 26.1% de la facturación y el 18.9% del empleo de las 8.094 mayores sociedades anónimas del país (Baer, 1996: 263). En 1990, entre las mayores empresas, las empresas estatales suponían el siguiente porcentaje en cada sector:

Cuadro 16: Participación de las empresas estatales por sectores.

Servicios públicos	100%
Químicos y petroquímicos	67%
Minería	60%
Acero	37%
Servicios de transporte	35%
Distribución de gasolina	32%
Fertilizantes	26%
Equipamientos de transporte	21%

Fuente: Baer, 1996: 263

Asimismo, vemos cómo se distribuye la facturación entre las tres patas del *trípode*.

²⁶ Partimos de una concepción procesual de la crisis. En contraste con la concepción esporádica de la crisis, las tendencias de desarrollo en esta concepción “no necesitan concebirse como acontecimientos catastróficos con un origen contingente” (Cachón, 1994: 217).

Cuadro 17: Participación de empresas nacionales, extranjeras y estatales en la facturación total, 1992 (%).

	Nacionales	Extranjeras	Estatales	Total
Predominio Nacional				
Agricultura	100	0	0	100
Comercio al por menor	100	0	0	100
Construcción	100	0	0	100
Distribución de automóviles	100	0	0	100
Madera y muebles	97	3	0	100
Ropa	90	10	0	100
Hoteles	85	15	0	100
Textiles	85	15	0	100
Papel y celulosa	81	19	0	100
Supermercados	77	23	0	100
Comercio al por mayor	75	25	0	100
Fertilizantes	75	7	18	100
Servicios de transporte	68	1	31	100
Productos eléctricos	67	33	0	100
Minerales no metálicos	67	33	0	100
Productos alimenticios	64	36	0	100
Acero	56	6	37	100
Productos de transporte	46	45	9	100
Autopiezas de metal	44	48	8	100
Predominio Extranjero				
Autos y piezas	6	94	0	100
Productos higiénicos	12	88	0	100
Farmacéuticos	18	82	0	100
Ordenadores	33	65	2	100
Plásticos y goma	35	65	0	100
Bebidas y tabaco	40	60	0	100
Distribución de gasolina	12	55	33	100
Máquinas y equipos	50	50	0	100
Predominio Estatal				
Servicios públicos	0	0	100	100
Químicos y petroquímicos	13	21	66	100
Minería	32	7	61	100

Observaciones: cada sector incluye las 20 mayores empresas.

Fuente: "Os melhores e maiores", *Exame*, agosto 1993, tomado de Baer, 1996: 235

En este contexto que hemos detallado en las páginas anteriores, afrontamos a continuación el proceso de privatización en los primeros años ochenta, cuando se empieza a gestar, tomando forma y solidez de forma paulatina.

c) Las primeras privatizaciones.

Sirva como anécdota introductoria de este apartado, que el inicio del proceso de privatización brasileño en 1979 coincide con el inicio de las privatizaciones en Gran Bretaña. En la medida en que se fragilizan las fuerzas políticas e ideológicas que defendían la presencia estatal directa en la producción, y se reduce la base fiscal, sea para sustentar empresas crónicamente

deficitarias, sea para cubrir los costes de su utilización como instrumento de política económica, surge espacio político para la conversión de estos activos en flujos de caja de corto plazo (Prado, 1994: 18).

“Los consiguientes desequilibrios económicos a corto plazo revistieron tal magnitud que hicieron al público más receptivo de las medidas drásticas” (Ramos, 1989: 15).

Con la privatización, vista como panacea, se superarían todos esos problemas: se incrementaría la eficiencia del sector productivo estatal al gestionarse con criterios empresariales, se garantizaría la racionalidad económica de sus inversiones y se pasarían las mejoras de eficiencia a la economía como un todo.

“Por eso, es necesario llevar los *impasses* entre las empresas estatales y el desarrollo del país al extremo, para que el absurdo parezca ser la solución y la solución que conviene a unos pocos acabe naciendo, como resultado natural del absurdo” (Souza, 1994: 34).

A pesar de los movimientos antiestatización que mostramos anteriormente, hay que destacar la ausencia de un movimiento poderoso en pro de la privatización en los años ochenta (Baer, 1995: 272), debido a que no había compromiso político, dado que el gobierno en esa década estaba más interesado en controlar la expansión del Estado que de modificar su papel y que, dado que era una época de recesión, hubiera sido imposible encontrar compradores, a menos que esas empresas hubieran sido vendidas con descuentos políticamente inaceptables.

En conjunto, fue escaso el significado económico de las empresas privatizadas durante el gobierno de Figueiredo. Puede sorprender que el proceso de privatización fuera iniciado por el régimen militar, siendo este período en el que más empresas estatales se desarrollaron. Sin embargo, si tenemos en cuenta la perspectiva de la funcionalidad respecto al mercado, no tiene por qué sorprendernos.

En julio de 1981 se crea el *Programa de Desestatização* y la *Comissão Especial de Desestatização* para “limitar la creación de nuevas empresas públicas, cesando las actividades o transfiriendo al sector privado aquellas empresas cuyo control público ya no era necesario o no se justificaba”. Un segundo objetivo era el fortalecimiento del sistema de libre empresa, y el apoyo en especial a las pequeñas y medianas empresas, que constituían la inmensa mayoría en el país. En el seno del gobierno se empezaba a pensar en transferir algunas empresas

estatales al sector privado, si bien todavía no se hablaba de privatización. Esta Comisión identificó 140 empresas susceptibles de ser vendidas y recomendó la venta de cincuenta en un futuro inmediato. De estas, 20 fueron vendidas en el período 1981-1984, recaudando 190 millones de dólares. En muchos casos se trató de una “re-privatización”, pues se trataba de antiguas empresas privadas con problemas financieros, que habían sido absorbidas por el BNDES en un intercambio de deudas por capital, en lo que Castelar denomina “operaciones-hospital” (Castelar, 1994: 1). Estas empresas, tras ser saneadas con fondos públicos, eran nuevamente transferidas al sector privado²⁷.

En definitiva, no se realizaban estas operaciones como privatizaciones en sentido estricto, pues las empresas en juego eran privadas en su origen. No se daba un debate abierto sobre el modelo de Estado ni sobre su papel. Esto conllevó una despreocupación del gobierno, y también de la población, en el modo de llevar a cabo los procesos de privatización. Así, en toda esta primera etapa las privatizaciones no estuvieron vinculadas a la política macroeconómica. Fue el BNDES quien coordinó las privatizaciones, constituyéndose en agente de privatización de parte de las mencionadas empresas estatales. Las razones de la intervención de este organismo se presentan como parte de una orientación pragmática, que entendía la privatización como un medio de fortalecer su papel en el proceso de desarrollo del país, actuando en sectores tecnológicos de punta. Se trataría, pues, de recolocar los recursos de este Banco en nuevas actividades productivas. En vista del poco interés mostrado por el gobierno en llevar adelante el proceso de privatizaciones, podemos afirmar que fue el BNDES -y la preocupación de sus funcionarios, acorde con la visión neoliberal ya predominante en este organismo, en “racionalizar” el Estado- quien propició la venta de activos estatales al sector privado. Si bien se insistía en el carácter técnico y, por lo tanto, menos ideológico de las privatizaciones, veremos más adelante cómo se plantean serias dudas respecto a este planteamiento.

²⁷ En un ejercicio de cinismo, el entonces presidente del BNDES, Márcio Fortes, defendía una línea privatizadora, argumentando el desacierto de las cuentas públicas -que habían llevado al descontrol del déficit público y a la inflación- y la solvencia del sector privado -que podría asumir la responsabilidad de iniciar un nuevo ciclo de inversiones que posibilitase un nuevo período de crecimiento económico-. Se obviaba toda la política económica en apoyo del sector privado, absorbiendo las deudas externas de éste, así como la instrumentación de las empresas estatales con igual objetivo.

El entonces presidente del BNDES, Márcio Fortes, señalaba años después que

“la privatización, en realidad, no fue una política tan central. Fue la necesidad que el BNDES tuvo, en primer lugar, de generar recursos dentro de su propio patrimonio; en segundo lugar, de obtener liquidez para sus actividades normales; y, en tercer lugar, porque su propia administración interna se veía fuertemente perjudicada por la acumulación de actos de gestión necesarios en su día a día, teniendo en vista que el Banco era propietario de más de 25 empresas de gran complejidad” (Declaraciones a la *Folha de São Paulo*, 19.10.1994, citadas en Velasco, 1997a: 13).

d) La Nova República y la continuidad del proyecto neoliberal de 1964.

Habitualmente, se argumenta que lo que podríamos denominar ola privatizadora llega a Brasil como consecuencia de la crisis fiscal que vive el Estado brasileño. Es cierto que a partir de la segunda mitad de los años ochenta, como consecuencia de la coyuntura internacional y, sobre todo del modelo adoptado desde los años 60, se presenta un serio desequilibrio fiscal en Brasil. Más concretamente, las causas se resumirían en los siguientes puntos:

- La crisis de la deuda externa, por el efecto simultáneo del alza de las tasas de interés internacionales y de la escasez de préstamos, tan abundantes hasta 1982. La tasa de interés externa pasó del 9.4% en la segunda mitad de los años 70, al 14.9% en los tres primeros años de los ochenta.
- El aumento del peso de la deuda pública, por el incremento de la relación deuda del gobierno/P.I.B.. La deuda líquida total del gobierno central (interna + externa), que era de apenas el 4% del P.I.B. a principios de los ochenta, creció rápidamente, hasta el 20% del P.I.B. a mediados de esa década.
- La caída de la carga fiscal, por la combinación de la evasión y del efecto “Olivera-Tanzi” asociado a la alta inflación. La recaudación por impuestos cayó del 26% a mediados de los años 70 al 23% del P.I.B. a finales de los ochenta.
- El aumento de los gastos del gobierno a partir de la democratización en 1985, que pasó del 10% del P.I.B. en 1981/1985 a 13.9% en el quinquenio siguiente, por los efectos de la nueva Constitución de 1988, principalmente en lo que atañe al impacto sobre los beneficios de seguridad social y de transferencias obligatorias a *estados* y ayuntamientos. Esta partida supuso un incremento del 2.5% del P.I.B. en los gastos de los dos primeros años después de la promulgación de la Constitución (Giambiagi, 1996: 5-6).

Como el lector podrá suponer, y sin negar estos hechos, nuestro marco conceptual nos lleva a una interpretación diferente, planteada en términos de modelo y estrategia. Así, en este apartado continuamos nuestra argumentación, analizando el contexto en el que se desarrollaría años más tarde el proceso de privatización en sus momentos más álgidos. En esta línea, en lugar de dar tanta importancia a los factores enumerados más arriba, añadiríamos otros, vistos anteriormente, como la instrumentación de las empresas estatales y el doble juego del sector privado nacional, al promover la campaña antiestatización al tiempo que se beneficiaba de la intervención estatal.

El 15 de marzo de 1985 se produce la vuelta a la democracia. Tras la repentina muerte del elegido Tancredo Neves, asume la presidencia **José Sarney**, iniciándose así la “*Nova República*”. Después de la política ortodoxa aplicada entre los años 1980 y 1984 -siguiendo planes de ajuste estructural del FMI-, el gobierno de Sarney se plantea la posibilidad de llevar a cabo nuevos ajustes, ahora con una perspectiva más heterodoxa²⁸. El Plan Cruzado I y el Plan Cruzado II²⁹ tendrán un marcado carácter simbólico nacionalista, de oposición a “injerencias extranjeras”. Sin embargo, tras el fracaso de éstos, los sucesivos planes se parecen cada vez más a los programas de ajuste estructural y responden crecientemente a la ortodoxia del FMI. En 1987, Ignacy Sachs, gran estudioso y conocedor del proceso que se desarrolla en Brasil, afirmaba

“Los intentos reformistas del gobierno de Sarney son paralizados por la imposibilidad de obtener un consenso, indispensable para su puesta en marcha. No hay consenso más que en el rechazo de una austeridad que desemboca en la recesión. Pero éste se para aquí” (Sachs, 1987:9).

Si en los años de la dictadura la función principal del Estado había sido la de acumulación³⁰, con el inicio de este periodo democrático, la función de legitimación adquiere gran importancia cumpliéndose a través de la mistificación de la democracia y de los aspectos meramente formales de la misma. A partir de 1985, la democratización supuso que las *masas* fueran incorporadas “funcionalmente” como factor de reproducción del orden existente (Nogueira, 1999: 110). Se añadían otros fenómenos como la heterogeneidad que existía en el

²⁸ Si bien supusieron un distanciamiento (temporal) de la ortodoxia neoliberal y buscaron una intervención activa para contener las tendencias inflacionistas, pero circunscritas siempre en los límites de la “administración de la crisis” más que en un cambio de modelo.

²⁹ Basados en el congelamiento de precios, tarifas, servicios y salarios estos planes pretendían luchar contra la inflación promoviendo, simultáneamente, la estabilidad de precios, la redistribución de la renta y el crecimiento económico. El traumático fracaso del Cruzado -en gran medida por el boicot de los empresarios, que vieron sus tasas de ganancia reducidas- produjo en los economistas profesionales y en las elites tecnocráticas una importante fractura en cuanto a la estrategia a seguir.

³⁰ La función de legitimación no era necesaria pues era sustituida por la represión.

seno de la coalición gobernante y las divisiones internas en su partido mayoritario, el *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB). Otro elemento importante en este contexto era la fortaleza de algunos sectores industriales -aquellos que ya señalamos, vinculados al sector productivo estatal- que vetaron una serie de reformas que pretendía Sarney, entre las que se encontraban las reformas agraria y de la administración pública, y la desactivación o privatización de organismos y de empresas estatales ³¹.

Las prioridades del gobierno en esta época, antes que por la privatización, pasaban por buscar un consenso político en torno a reformas no radicales del sistema político y preservar la amplia unión de fuerzas socioeconómicas que sustentaban la *Aliança Democrática* y su proyecto de transición democrática (Velasco, 1997a: 8).

Como señala Licínio Velasco (1997a: 9), a pesar de que la corriente neoliberal ya era fuerte en Brasil, no había aún un consenso en la sociedad brasileña sobre el cambio en el papel desarrollista del Estado. Las prioridades del gobierno se centraban en obtener un consenso político entre los distintos partidos políticos en torno a reformas no radicales del sistema político, permitiendo mantener unida la coalición en el poder. En otras palabras, al privilegiar la construcción de instituciones democráticas y, ante los costos distributivos que hubieran supuesto, las autoridades moderaron, e incluso postergaron, las reformas económicas. Así, la cuestión de las debilidades del sector público y el carácter estructural de la crisis económica no ocuparon un lugar importante en la agenda pública de estos años.

Sin embargo, también es cierto que ya entonces se privatizan algunas empresas importantes, como *Eletrosiderúrgica Brasileira* (Sibra), empresa productora de productos ferrosos; *Aracruz Celulose*, una de las más importantes del sector; y *Caraíbas Metais*, única metalúrgica de cobre del país. El monto total recaudado ascendió a unos US\$ 735 millones.

Importancia especial en el transcurrir de los acontecimientos tiene la promulgación de una **nueva Constitución en octubre de 1988**. Por un lado se daba prioridad a los derechos y garantías de los ciudadanos frente a la organización de los poderes del Estado; por otro lado, las fuerzas conservadoras del país seguían predominando y pudo constatarse en este proceso el

³¹ No está de más insistir en el hecho de que, a pesar de la corriente “anti-estatista” iniciada entre el empresariado brasileño a finales de los años 70, las dificultades para mantener la unidad de las diferentes fracciones empresariales en torno a la orientación privatizadora, junto a las presiones desencadenadas por segmentos de las elites militares y políticas, determinaron la victoria de una línea más nacionalista y “estatista”.

mismo interés corporativista que se vió a lo largo de todo el gobierno Sarney, aprobándose dispositivos que atendían únicamente los intereses de grupos y de ciertas categorías profesionales, manteniéndose los privilegios existentes. De este modo, los mecanismos de intervención estatal se mantuvieron prácticamente intactos, estableciendo cláusulas de protección de “sectores estratégicos”, lo cual tendrá, como veremos, una enorme importancia en el proceso que estamos analizando. Si bien los análisis habituales suelen destacar que la importante presencia del Estado en la Constitución responde al mantenimiento de privilegios, creemos que se seguía reforzando la presencia directa del Estado en la economía en la medida en que era funcional para -algunos al menos- intereses privados ³². Es significativo la redacción en forma negativa en que se aborda la intervención del Estado. Tal como aparece en el artículo 34 “La Unión no intervendrá en los Estados ni en el Distrito Federal, excepto para: I- Mantener la integridad nacional, II.- Repeler invasión extranjera o de una unidad de la Federación...”, etc.

En cuanto a los órganos creados en este proceso, hasta 1985 los procesos eran operados integralmente por la burocracia de los ministerios. A partir de 1985, con la creación del *Conselho Interministerial de Privatização* la ejecución de las ventas pasa a estar controlada por grupos de trabajo constituidos por los ministerios afectados. En esta etapa se incluye al BNDES, si bien todavía en un plano secundario, como soporte técnico y encargado de la selección de las empresas de consultoría. Un paso más es la creación en 1988 del *Conselho Federal de Privatização* bajo control de los ministerios económicos, con el BNDES como agente operacional del proceso. Se estaba gestando el modelo actualmente vigente, en el que se retira del P.P. a la burocracia ministerial y se constituye un equipo de expertos en privatización aglutinados en torno al BNDES (Prado, 1994: 93). Se introducen elementos importantes como: a) las ventas serían realizadas a través de mecanismos públicos y no en base a negociaciones directas con los compradores (método habitual hasta entonces); b) las empresas deberían ser valoradas por empresas de consultoría privada especializada; y c) una empresa de auditoría debería realizar el seguimiento del proceso de venta para garantizar la transparencia y el respeto a las leyes pertinentes (Velasco, 1997a: 10). Al pasar la venta a realizarse en la Bolsa el programa adquiere visibilidad, permitiendo su discusión y cuestionamiento por segmentos interesados de la sociedad.

En algunos círculos se considera que el mandato de Sarney fue un gran fracaso, pues se esperaba que modificase el rumbo liberal-conservador del período militar y abriese la

³² En el capítulo VI mostramos los artículos que afectan al sector eléctrico.

transición hacia un Estado democrático fuerte. Sin embargo, no hizo sino profundizar la senda del Estado neoliberal. Aunque visto desde hoy pueda sorprender, el mismo Cardoso señalaba que, a pesar de la crisis existente, el Estado se mantiene, no sólo en su aspecto de pacto de dominación, sino también como organización, como máquina burocrática.

“... lo que está sucediendo en América Latina es más una transformación del régimen político que del Estado (...) En otras palabras: no se trata propiamente de una modificación en el pacto de dominación, sino de una reorganización política de un modo por el cual esta dominación se mantendrá” (Cardoso, 1984: 26-27).

Con el *Plan Bresser* de 1987 se reconocía por primera vez la importancia del equilibrio fiscal y de la austeridad monetaria. Con la llegada de la democracia se da una tendencia al ensanchamiento de la brecha fiscal, por las crecientes demandas de los diferentes sectores sociales debido a la inflación de expectativas. Se produce un exponenciamiento de la deuda pública interna producido por este incremento de demandas, así como por el incremento de las tasas de interés internacionales, por la disminución de la recaudación tributaria (como consecuencia de la crisis) y por la descentralización fiscal que fortaleció a los municipios y endeudó de manera imprevista al gobierno federal. Las complejas relaciones entre la inflación y la crisis fiscal del Estado, con el agravamiento de ambas a lo largo de la década, llevaron a “nuevas” formas de pensar las relaciones Estado-mercado, primero en el debate económico y enseguida en la arena política (Tavares, 1996: 222). La evolución positiva que supusieron para muchos países de la región los procesos de democratización quedó contrarrestada por la evolución que tuvo la crisis de la deuda, en la medida en que significó volver a poner en cuestión la soberanía del Estado.

En relación con las empresas estatales, el llamado *Programa de Dispendios Globais* (PDG), elaborado en el período de la SEST como principal pieza de la planificación y control de las inversiones de las empresas estatales federales, relacionaba todos los gastos (corrientes y de capital) y sus fuentes de recursos. A partir de la Constitución de 1988, el *Orçamento de Investimento das Empresas Estatais* (OIEE), discutido y aprobado en el Congreso Nacional, se refería apenas a los gastos de inversión y a las respectivas fuentes de financiamiento, quedando excluidos, todos los gastos corrientes (personal, encargos financieros y otros *custeios*) y los ingresos operacionales propios, necesarios para su cobertura, como las amortizaciones y las operaciones de crédito para su refinanciamiento. Esta autonomía en la

gestión de la empresa pretendía ser un estímulo para la eficiencia y un primer avance para diferenciar el funcionamiento de las empresas estatales del resto del sector público.

El siguiente paso debía ser la creación de una *superholding*, con atribuciones gerenciales y financieras que agrupara las actividades de evaluación y supervisión, apenas esbozadas en la SEST, transfiriéndole la propiedad efectiva del conjunto de las empresas estatales. Del punto de vista financiero se pretendía así viabilizar el saneamiento de estas empresas, transfiriendo para sí gran parte de las deudas, estableciendo, con gobierno y empresas, un cronograma de aportes del Tesoro, con el fin de amortizar el conjunto de las deudas de las empresas, ya consolidadas en la *holding*. Además, bajo esta estructura sería posible transferir recursos de los sectores superavitarios del SPE, básicamente Petrobrás y C.V.R.D. para los sectores con cuellos de botella de inversión (telecomunicaciones y energía eléctrica) (Souza e Silva, 1994: 42). Como era de esperar, esta propuesta encontró grandes resistencias de los *holdings* sectoriales y en otros sectores privados y públicos, pues se temía un fortalecimiento institucional exagerado del S.P.E., por lo que nunca llegó a llevarse a cabo. Apenas se realizaron algunas políticas de saneamiento financiero definidas *ad hoc*, como el *Plano de Saneamento do Sistema Siderbrás*, el *Plano de Recuperação do Setor Elétrico* y los esquemas de capitalización de la RFFSA por el Tesoro.

En esta fase del programa no existía la preocupación por la eficiencia asignativa de la economía³³, sino que el objetivo apenas era la maximización de los ingresos de las ventas, asociada a la necesidad de recuperar los capitales invertidos por el BNDES y su subsidiaria (BNDESPar) en las empresas en cuestión. Sin embargo, hasta 1989, el resultado fue irrisorio: se vendieron 38 empresas –todas ellas originariamente privadas, que estaban bajo control transitorio de la Unión- por un valor de 723 millones de dólares (533 de ellos entre 1985 y 1989), siendo además, como ya vimos, algunas de ellas firmas particulares en quiebra que habían sido temporalmente absorbidas por el gobierno (Tavares, 1996: 218). Hay que tener en cuenta que las empresas privatizadas en esta primera etapa pertenecían sectores menos atractivos, como siderurgia, petroquímica y fertilizantes, afectados por el exceso de oferta internacional, significativos pasivos ambientales y un sustancial desfase tecnológico (Pinheiro, 1994a: 10-11). Considera este autor que el aumento de la competencia fue delegado a un segundo plano ante la eventual ausencia de compradores en esta fase, produciéndose

³³ Así por ejemplo, se permitió que la empresa Ferro-Ligas pasase a dominar el 85% de su mercado después de la adquisición de su principal competidora, la Sibra, en 1988 (Figueira de Mello, 1994: 462).

casos de concentración de poder de mercado, obteniendo estas empresas rentas adicionales de monopolio (ibid.: 13).

En este mismo período también se produjeron cambios en otros ámbitos respecto a una menor intervención del Estado en la economía. Así, desde 1988 las importaciones fueron liberalizándose, con una progresiva reducción de las tarifas aduaneras, la eliminación de los regímenes especiales, de los programas anuales de importación por empresa, etc. Asimismo, se desreguló la actividad económica con la revocación de 113.768 decretos de los 123.370 editados desde la proclamación de la República. Por otro lado, destacar que hasta 1990, en muchos casos, el BNDES ofreció financiación al comprador, hasta un 70% del valor de venta, con préstamos a ocho años, con intereses de la inflación más un 12% (Figueira, 1994: 462). Las empresas en esta fase eran saneadas previamente, sin tener como preocupación una colocación eficiente de esas empresas en el conjunto de la economía brasileña.

En este período, el sector privado tuvo un comportamiento ambiguo, pues si públicamente mostraba su apoyo al programa de privatizaciones, entre bastidores luchaban también para evitar alguna de las ventas. Como ejemplo, Licínio Velasco señala cómo se ejercieron presiones para evitar la privatización de la empresa *Caraíba Metais* por parte de las principales empresas que adquirirían sus productos. Estas empresas solicitaron formalmente al BNDES la suspensión o anulación del proceso de venta, dado que se beneficiaban de la desactualización de precios de *Caraíba Metais* en un régimen inflacionario.

3. Las privatizaciones en los primeros años noventa en Brasil.

En cierto modo el mandato de Sarney fue una situación *transicional* (Nun, 1994), ya que fue en su mandato cuando se inició el abandono del Estado como agente productivo, lo cual, insistimos, no quiere decir que se estuviera cambiando de modelo de desarrollo, como tantas veces se repite.

a) El cambio de estrategia: la respuesta ortodoxa a la crisis de Collor.

Con la elección en 1989 del liberal-populista Fernando Collor de Mello como presidente de Brasil ³⁴, y tras estos primeros pasos dubitativos, puede decirse que, en muchos sectores del espectro político e intelectual del país, pasando por la casi totalidad de los medios de comunicación con peso en la formación de la opinión pública, se consolidó lo que Fiori llama “un amplio consenso liberal” (1994: 17) favorable, en principio, al desarrollo de un programa completo de estabilización, ajuste y reformas institucionales, que ya venía siendo demandado, desde mediados de los ochenta, por los organismos financieros internacionales y por los países acreedores. Fue pues Collor quien instaló las reformas orientadas al mercado en la agenda gubernamental, en una orientación que continuaba dando prioridad al mercado en el proceso de modernización institucional y de profundización en la integración económica internacional. Es entonces cuando se produjo el cambio; cuando, por primera vez, se asoció la lucha contra la inflación con reformas destinadas a cambiar los patrones de intervención estatal.

En un clima ideológico y programático tan favorable, se auguraba un gran “éxito” de su programa económico, que incluía:

- Reforma administrativa, patrimonial y fiscal del Estado, incluyendo la privatización de empresas estatales³⁵.
- Renegociación de la deuda externa.
- Apertura comercial.
- Liberalización de precios.
- Desregulación salarial.

³⁴ Con una campaña de carácter populista y conservador venció al candidato del *Partido dos Trabalhadores*, Luiz Ignácio “Lula” da Silva, antiguo líder sindicalista en las huelgas contra el régimen militar en los años 70 y 80.

³⁵ Dada la profunda crisis y el cambio de mentalidad que ya entonces se estaba gestando, después de 1988 no se creó ninguna nueva empresa estatal.

- Política monetaria restrictiva, incluyendo una fuerte disminución de los subsidios, de las exenciones fiscales y una restricción de las líneas de crédito.

Con un discurso ideológico, más allá de una pretendida aplicación pragmática, el gobierno Collor estuvo desde su inicio comprometido con la eliminación de lo que denominaba “modelo intervencionista” que caracterizó las décadas anteriores (Pinheiro, 1994a: 2).

“Fue con Collor que se produciría la adhesión de Brasil a los postulados neoliberales recién consolidados en el Consenso de Washington” (Nogueira Batista, 1994: 132).

El proceso de internacionalización y de inmersión en los mercados mundiales se acentúa con un programa orientado a reducir el tamaño del Estado, privatizar las empresas estatales, desregular la economía abriéndola aún más a la penetración de capitales extranjeros, promover la estabilización económica a través de la contención del déficit público, vía el despido de funcionarios públicos, contención de los salarios y de las inversiones públicas, etc.. Es decir, una copia de las medidas propugnadas por el Consenso de Washington.

Efectivamente, liberalizó las importaciones (ver cuadro 18), redujo los gastos y el número de funcionarios públicos, suprimió algunos órganos públicos y fusionó otros.

Cuadro 18: Tarifas brasileñas (1990-1994).

	1990	1991	1992	1993	1994
Media	32.2	25.3	21.2	17.1	14.2
Desvio medio	19.6	17.4	14.2	10.7	7.9

Fuente: *Coordenadoria Técnica de Tarifas, Ministério da Economia.*

El Programa Collor fue concebido como una parte fundamental del ajuste fiscal del sector público brasileño, con la meta de obtener, sólo en 1990, ingresos líquidos, en moneda corriente, equivalentes al 2.5% del P.I.B. (equivalente a US\$ 8.750 millones), como parte de un ajuste del 10% del P.I.B.. Se dijo que se venderían 11 empresas en apenas 9 meses, de un total de 42 hasta 1992, generando ingresos de US\$ 17.000 millones. En realidad, se obtuvieron hasta abril de 1994 apenas US\$ 6.400 millones. En el cuadro 19 puede verse este dato en comparación con los obtenidos en Argentina y México. Como vemos, todavía en estos años el ritmo de privatización brasileño era sustancialmente menor que el de las otras dos

grandes potencias industriales latinoamericanas. Sin embargo, la privatización será la política del gobierno para las empresas estatales (Prado, 1993b: 91) ³⁶.

Cuadro 19: Ingresos por privatización (millones de US\$ y % del P.I.B.)³⁷

	México		Argentina		Brasil	
1990	3.197,0	1,31	7.531,0	4,32	1.529,4	0,38
1991	10.813,0	3,77	1.905,0	1,00	2.309,9	0,54
1992	6.752,0	2,35	5.335,0	2,59	2.286,8	0,50

Fuente: Pinheiro y Schneider, 1995, tomado de Prado, 1994: 146

b) Aspectos legales de la privatización: el Programa Nacional de Desestatização (1990): objetivos y procedimientos.

La legislación brasileña adopta una definición amplia de privatización, considerando como tal toda cesión por el Estado de los derechos detentados directamente o por el intermediario de otras sociedades controladas por el Estado, derechos que le garantizan una voz preponderante en las deliberaciones o la posibilidad de designar a la mayoría de los administradores.

El programa de privatización se incluye en las *medidas provisórias* (o decretos) adoptadas por el gobierno Collor en el inicio de su mandato, junto a la desregulación y la liberalización comercial, y dentro de la reforma monetaria entonces iniciada. El mismo día de su toma de posesión, el nuevo gobierno, en el marco de un paquete de 20 decretos promulga la MP 155/90, luego transformada en la **Ley nº 8.031/90**, instituyendo el **Programa Nacional de Desestatização (P.N.D.)**, que sirve de base legal e institucional hasta el día de hoy ³⁸. Esta ley establecía los siguientes **objetivos**, por orden de importancia (*Presidência*, 1990):

1. Reordenar la posición estratégica del Estado en la economía brasileña, transfiriendo a la iniciativa privada las actividades indebidamente explotadas por el sector público.
2. Contribuir a la reducción de la deuda pública, en pro del saneamiento de las finanzas públicas.
3. Permitir retomar las inversiones en las empresas y actividades transferidas a la iniciativa privada.

³⁶ Las transferencias del Tesoro a las empresas estatales se reducen del 0,93% del P.I.B. en 1989 al 0,19% en 1990.

³⁷ Sin embargo, a pesar de estos resultados, en el período de Collor adquiere gran protagonismo el proceso de privatización, que pasa a ganar status de prioridad en la agenda pública.

³⁸ Los ministerios que llevan la privatización son el de Planificación y Presupuesto y el de Hacienda. Existe una subcomisión especial para el acompañamiento del P.N.D..

4. Contribuir a la modernización del parque industrial del país, para que sea ampliada su competitividad y reforzada la capacidad empresarial en los diversos sectores de la economía.
5. Permitir que la administración pública concentre sus esfuerzos en actividades donde la presencia del Estado es fundamental para alcanzar las prioridades nacionales.
6. Contribuir a fortalecer los mercados de capitales de Brasil.

La previsión de impactos positivos era:

1. Aumento de la eficiencia.
2. Reducción de la interferencia política en las empresas privatizadas.
3. Reducción del déficit fiscal del Estado.
4. Disminución de la participación del Estado en la economía, con lo que se incrementaría la asignación de recursos determinada por las fuerzas del mercado (Baer, 1996: 275-276).

Es curioso, como apuntan Giambiagi y Pinheiro (1996), que no consta el ajuste fiscal como uno de los objetivos del P.N.D.. A pesar de ello, en la misma ley se señala que los ingresos obtenidos por el programa de privatización deberían ser *necesariamente* aplicados a la reducción de la deuda pública (Figueira, 1994: 466). De igual manera que ocurrió en otros países, se plantea que la crisis fiscal del Estado brasileño llevó al gobierno a marcar como objetivo fundamental del Programa la reducción de las deudas del Estado. Se suponía que el volumen del patrimonio público sería suficiente para, al menos, aliviar el peso que la deuda tenía en la economía pública³⁹. Esta determinación llevó a permitir que los acreedores usaran los propios títulos de deuda como medio de pago, en una perspectiva eminentemente fiscal, no dejando apenas espacio para una planificación estatal capaz de englobar la privatización en una política industrial y de crecimiento para el país.

Además, como ya hemos apuntado, también en Brasil como en otros países, se partía de la idea de que las empresas privadas, por definición y *a priori*, eran más eficaces y, sobre todo, más eficientes, que las empresas estatales. De este modo, se lanzó el P.N.D. suponiendo que el proceso de privatización permitiría a Brasil retomar la senda del crecimiento económico

³⁹ En un apartado del artículo 1º se presenta como el primer objetivo “la reordenación de la posición estratégica del Estado en la economía, transfiriendo a la iniciativa privada actividades indebidamente llevadas a cabo por el sector público” (Velasco, 1996: 36). Sin embargo en el texto no se especifica cuáles son esas actividades.

que había abandonado a finales de los años setenta. Pero, si bien era evidente que el Estado no podía realizar las inversiones necesarias para retomar el crecimiento, suponer que el sector privado sí podría⁴⁰ era un hecho lejos de estar probado. En el capítulo V haremos referencia específica al caso del sector eléctrico y a las consecuencias que esta concepción está teniendo en el desarrollo del sector en Brasil.

Es importante asimismo en este momento una cuestión de imagen. Reconocía Fabio Giambiagi, economista del BNDES, que, de cara a los inversores extranjeros, Brasil no podía quedarse atrás en el tema de las privatizaciones: “privatizar da un sello de credibilidad; se trata de no quedarse atrás en la actual onda liberalizadora y privatizadora que recorre el planeta”⁴¹.

Otro elemento introducido con el P.N.D. de 1990 fue la posibilidad de crear una *golden share* (“acción de oro”), mecanismo a través del cual el Estado se reservaba el derecho de interferencia en la gestión de la empresa privatizada en cuestiones específicas, generalmente por un período determinado.

La Ley nº 8.031 establecía también procedimientos formales para el proceso de privatización: transfirió al BNDES la administración del programa como gestor del mismo y creó la *Comissão Diretora da Privatização* compuesta por cinco importantes altos funcionarios del gobierno y siete representantes del sector privado. Estos miembros eran elegidos por el presidente y aprobados por el Congreso. El presidente del BNDES fue designado como jefe de la Comisión y el propio banco como institución que administraría el programa de privatización. La legislación del P.N.D. también establece que el precio mínimo sea fijado en base a dos estudios de valoración, elaborados por dos empresas consultoras (en el caso de empresas *estaduales*, una contratada por el gobierno federal y la otra por el *estado*), que definen también el modelo de venta, con un plazo de 90 días hasta la conclusión de los trabajos. Si hubiera una diferencia mayor de 10% entre los valores dados por ambas empresas, se haría una tercera evaluación por parte del BNDES⁴².

⁴⁰ Sérgio Prado lo denomina “vaga y genérica profesión de fe en las virtudes del mercado” (Prado, 1993a: 289).

⁴¹ En entrevista mantenida con él en agosto de 1996.

⁴² “Todos los procesos de privatización tendrán por lo menos dos evaluaciones económicas, que serán realizadas por firmas de consultoría privadas y escogidas por concurso público. Una de esas firmas, además de hacer la evaluación, será también el agente de la privatización, haciendo el modelo y ejecutando la venta. Esa firma recibirá un premio proporcional al éxito de la operación. Cada proceso será también seguido por auditores independientes, que igualmente serán seleccionados por concurso público” (Modiano, 1991: 47).

Si bien no es central en nuestro análisis, apuntar apenas el procedimiento de venta de una empresa estatal, que comprende las siguientes etapas⁴³ :

1. Inclusión de la empresa en el P.N.D. por Decreto del Presidente de la República.
2. Licitación de servicios de consultoría y auditoría.
3. Ejecución de los trabajos para la propuesta de las condiciones de desestatización.
4. Apreciación y decisión del CND sobre las condiciones de venta.
5. Edital de venta.
6. Subasta, venta a los empleados, ofertas públicas.
7. Liquidación financiera de la operación.
8. Informe final de los auditores.
9. Anuncio de cierre del proceso.

Sectores privatizables y sectores privatizados.

En la que hemos señalado como primera etapa -antes de 1989- se privatizaron empresas que anteriormente habían estado en manos del sector privado y que, como ya vimos, habían sido absorbidas por el BNDES tras sufrir problemas financieros. Eran, en su mayoría, empresas pequeñas, marginales, sin valor a nivel estratégico ni a nivel de política macroeconómica. En el período de Collor este aspecto se modificó de manera sustancial. Se inició lo que podríamos denominar propiamente un proceso de privatización de empresas públicas que habían nacido como tal. Se incluyeron 68 empresas en un primer momento, ampliándose posteriormente. Los sectores elegidos en esta primera fase fueron la siderurgia, la petroquímica y los fertilizantes, empresas relativamente fáciles de privatizar y que servirían para dar impulso al programa. Las empresas más importantes de la primera lista de empresas, incluidas en agosto de 1990, eran Usiminas y CST, del grupo Siderbrás, y las participaciones del Estado en dos importantes centrales petroquímicas: Copesul y Copene. Progresivamente, a medida que se iba obteniendo un mayor consenso, se fueron incorporando otras empresas del sector siderúrgico, petroquímico y de fertilizantes. Es curioso, por su valor simbólico, que la CSN (*Companhia Siderúrgica Nacional*) sólo fue incorporada en enero de 1992 y las primeras empresas del sector eléctrico –Escelsa y Light- en junio de ese mismo año.

En este momento, el proceso de privatización es encarado como parte integrante de un proceso más amplio de modernización de la economía brasileña por medio de un proceso general de liberalización. La privatización es así situada por primera vez

⁴³ Información obtenida de www.bndes.gov.br/pndnew/steps.htm

“como instrumento para ayudar a reducir el déficit público, aumentar la eficiencia de los servicios públicos y promover la democratización del capital, la modernización y la competitividad de la economía” (Tavares, 1996: 218).

Se pusieron pues a la venta empresas que formaban parte del núcleo del sector productivo estatal, es decir, empresas estatales que nunca fueron privadas. En ese momento no se pensó en privatizar importantes empresas como el holding Petrobrás, o los sectores de telecomunicaciones y de energía eléctrica. En los dos primeros casos, principalmente por **restricciones jurídicas** que provenían de la Constitución de 1988 (ver cuadro 20). En el caso del sector eléctrico por la complejidad del sector. No se trató de una decisión estratégica de política industrial, sino apenas de una decisión tomada por la existencia de sectores que ya estaban listos para ser enajenados. Así, se vendieron aquellos sectores que ya estaban preparados para ello.

¿Qué **sectores** se encontraban en esta situación, sin restricciones? Los sectores “libres” eran en aquellos años la siderurgia, la petroquímica y los fertilizantes (ver cuadro 20). La siderurgia ya había sido saneada en el período de Sarney; los otros dos pertenecían al “área libre” de Petrobrás -el gran gigante de las empresas estatales brasileñas- y eran sectores tradicionalmente rentables. (Passanezi, 1993a: 21-22).

Hay que tener en cuenta que el gobierno Collor necesitaba tener éxito en los procesos de privatización iniciales, para ganarse la confianza de los inversores, tanto nacionales como internacionales, y de los organismos financieros -básicamente el Fondo Monetario Internacional, en cuyas manos estaba la renegociación de la deuda externa brasileña⁴⁴. Por ello, le convenía vender sectores que fueran atractivos para los inversores por su rentabilidad y que no presentaran trabas legales para su venta⁴⁵.

Existían una serie de **restricciones constitucionales** que impedían “la entrega de importantes sectores a la explotación económica privada por el libre mercado” (Prado, 1994: 102).

⁴⁴ La privatización permite la generación de recursos en el corto plazo, permitiendo al gobierno alcanzar el equilibrio fiscal que venía siendo buscado desde 1982, bajo la atenta mirada del FMI y de los acreedores internacionales.

⁴⁵ Esta idea fue recogida de Fabio Giambiagi, investigador del BNDES, en una entrevista que mantuve con él en Rio de Janeiro en septiembre de 1996. En la misma, Giambiagi señalaba que la privatización de empresas estatales se llevó a cabo -además de con la intención de sanear las cuentas públicas- para no “quedarse fuera” de

Cuadro 20: Situación de las empresas estatales respecto a su posible privatización.

1. Áreas de monopolio.	Prospección, refinado y transporte de petróleo y gas natural: Petrobrás.
2. Áreas de concesión estatal¹.	Servicios telefónicos, telegráficos y de transmisión de datos: Telebrás.
3. Áreas de concesión libre².	Energía eléctrica: Eletrobrás. Puertos: Portobrás. Ferrocarriles: R.F.F.S.A. Agua y saneamiento. Infraestructura aeroportuaria. Carreteras interestatales.
4. Área libre.	Resto de empresas industriales y de servicio en general.

¹ Servicios públicos que pueden ser realizados por concesión exclusiva a una empresa de capital estatal.

² Servicios públicos que pueden ser realizados bajo concesión a agentes privados.

Fuente: Prado, 1994: 102

Cuadro 21: Situación financiera de las empresas estatales y posibilidades de privatizarlas.

	Área cerrada	Área restringida	Área libre
Sectores estabilizados	Petrobrás	-	Siderurgia C.V.R.D. Petroquímica Fertilizantes
Sectores con atraso de inversiones	Telebrás	R.F.F.S.A. Energía eléctrica Portobrás Carreteras	
Sectores con mala situación financiera	-	R.F.F.S.A. Energía Eléctrica Carreteras	

Fuente: Prado, 1994: 102

Las áreas 1 y 2 dependen de revisión constitucional para que el sector privado pueda entrar. El área 3 depende de que se establezca una legislación complementaria que establezca normas y criterios para el régimen de concesión. Los sectores incluidos en este área están sujetos, en general, a fuertes aparatos reguladores (formación de precios, dimensión de las plantas, localización geográfica). Este hecho, además de la compleja estructura de derechos laborales, disminuye, e incluso anula, la atracción de estos sectores para la aplicación privada (Prado, 1994: 103). Así, la entrada de capital privado, en estos casos, depende de un amplio proceso de negociación que pasa por el Congreso Nacional.

la ola privatizadora a nivel mundial. En la perspectiva de Collor de que era prioritaria la inserción en el mercado internacional, quedarse fuera de este proceso hubiera supuesto poco menos que una catástrofe.

Collor tuvo que definir su agenda a partir del “área libre”, al tiempo que buscaba, de forma dubitativa y fragmentaria, realizar las reformas necesarias para la liberalización de las áreas 1, 2 y 3 ⁴⁶. Así, dada la ausencia de un marco regulatorio adecuado, se planteaba la privatización de empresas en sectores donde existiera competencia antes que en aquellos donde hubiera posiciones de monopolio. Así, la privatización de la C.V.R.D.⁴⁷, importante compañía de la industria minera, debía ser previa a la de los servicios públicos de telecomunicaciones y electricidad.

En el mandato de Collor se hicieron una serie de modificaciones constitucionales. En la Constitución de 1988 se señalaba la distinción entre Empresa Brasileña (E.B.) y Empresa Brasileña de Capital Nacional (E.B.C.N.), con posibilidad de otorgar beneficios fiscales y crediticios a la E.B.C.N.. En adquisiciones del sector público de bienes y servicios, ante igualdad de condiciones, se daría un tratamiento favorable a la E.B.C.N. (art. 171). Con la modificación (supresión del artículo 171) se acaba con esta distinción. Asimismo se establecía (art. 176) que las concesiones o autorizaciones para exploración y explotación de recursos minerales y energía hidráulica sólo podían otorgarse a brasileños. Con la modificación constitucional, podrán otorgarse a brasileños o a empresas constituidas bajo la legislación brasileña y con sede y administración en el país.

Apunta Souza e Silva que faltaban objetivos integradores que pudiesen dar soporte a un proyecto relevante de reforma del Estado.

“Tales orientaciones demuestran que las acciones gubernamentales en dirección a la modernización, redimensionamiento y reordenación del aparato de intervención estatal (...) siguieron criterios inmediatistas, determinados por composiciones políticas de apoyo al Gobierno, del punto de vista técnico-administrativo, y desintegrados de una estrategia propiamente transformadora” (1994: 44).

La cuestión de las monedas.

En estos años, la mayoría de las ventas tuvo lugar en subastas públicas y las monedas aceptables fueron antiguas (*cruzados*) o nuevas (*cruzados novos* o *cruzeiros*), varios tipos de

⁴⁶ Vemos cómo, además de estar permitida su privatización, las empresas del área 4 presentan unas mejores condiciones económicas y financieras. Estos dos hechos, unido a la ya mencionada necesidad de tener éxito en el inicio del programa, llevaron a vender en primer lugar las empresas estatales de los sectores petroquímico, minero, de fertilizantes y siderúrgico. Un caso particular es el de la C.V.R.D., empresa emblemática del desarrollismo brasileño, por lo que hubo que esperar aún unos años, hasta 1996, para su privatización.

⁴⁷ Vid. apartado 4.d.

títulos de deudas del gobierno, papeles de deuda externa y monedas fuertes extranjeras. La participación extranjera en las empresas públicas privatizadas fue limitada al 40% del capital con derecho a voto e ilimitada para el capital sin derecho a voto, con un descuento máximo para la conversión de la deuda externa fijado en el 25%. Además el capital extranjero debía permanecer en Brasil durante al menos 12 años y la venta de acciones adquiridas podría ser efectuada sólo después de dos años. En 1992 algunas de estas restricciones fueron modificadas: el máximo del 40% se estudiaría caso por caso, se anuló la exigencia sobre la venta de acciones y remesas de beneficios, y los 12 años de permanencia del capital en el país se redujeron a seis (Baer, 1996: 273).

La utilización de títulos obligatorios obedece en parte al poco control existente en el seno del gobierno, con lo que se temía que si se utilizaba dinero *vivo*, se terminase perdiendo entre los diferentes niveles, con consecuencias indeseables sobre el déficit futuro. Pero sobre todo se debe al Plan de Estabilización concebido en marzo de 1990 por el gobierno de Fernando Collor de Mello, por el que 35.000 millones de dólares del ahorro financiero del sector privado quedaron bloqueados hasta septiembre de 1991, cuando comenzaron a ser devueltos en mensualidades. La creación dentro del mismo Plan de los Certificados de Privatización (C.P.s), títulos cuya adquisición era obligatoria para entidades privadas de previsión privada, sociedades aseguradoras y de capitalización, además de para las entidades financieras⁴⁸, cuya negociación estaba restringida a la compra de acciones vía privatización, permitía la compra de empresas públicas sin tener que recurrir al dinero bloqueado. Los C.P.s pretendían cumplir una doble función: por un lado, incentivar a los agentes financieros a participar en el proceso; por otro lado, propiciar un ajuste patrimonial contra los poseedores de la riqueza⁴⁹. Estos certificados eran adquiridos previamente a la privatización y tenían la característica de ser *degradables*, es decir, a medida que pasaba el tiempo iban perdiendo valor (alrededor de 1% al mes). Por el hecho de irse desvalorizando, los bancos serían los grandes intermediarios del proceso; al no querer estos “títulos”, los transferirían a los potenciales compradores y viabilizarían un proceso rápido.

Las ventajas de estos C.P.s eran las siguientes:

- Anticipaban los ingresos por privatización, siendo éstos independientes de las negociaciones de compra posteriores. Este aspecto es fundamental en un Programa de Privatizaciones orientado al ajuste fiscal.

⁴⁸ Los volúmenes adquiridos por cada institución eran adquiridos en función de su patrimonio.

⁴⁹ Con la aceptación de los CPs como moneda de privatización se garantizaba que los ingresos no serían usados para financiar un aumento de los gastos.

- Se invertía la correlación de fuerzas. En principio el sector privado tenía mucha fuerza dada la mala situación de las finanzas públicas y la urgencia que se le presentaba al gobierno para reducir de forma sustancial el déficit público. Sin embargo, a través de estas compras anticipadas de los C.P.s, el gobierno tenía más fuerza en las subastas de venta de empresas estatales.

Sin embargo, lo apresurado del proceso, el **excesivo voluntarismo** del proceso y la crisis económica llevaron a que los C.P.s resultaran un fracaso. Se esperaba recaudar 8.000 millones de dólares y no se llegó a los 500 millones. Se adoptaron entonces, como medio de pago para la compra de empresas estatales, un amplio abanico de **títulos de la deuda pública**, internos y externos (Prado, 1993: 294). Si bien los títulos de deuda pública eran aceptados por su valor nominativo, en el caso de los títulos de la deuda externa, el gobierno aplicó un descuento del 25% sobre su valor nominativo con el fin de evitar la compra masiva de acciones de empresas privatizadas por parte de empresas extranjeras. Esta medida se tomó por el peso que aún tenía -y tiene- en el Congreso la “coalición nacionalista”. A estos títulos se sumaron otros, provenientes de los pasivos de algunas empresas públicas y de otros organismos públicos. Al no ser muy buscados en el mercado se produjeron notables desvalorizaciones respecto a su valor nominativo. Ante el fracaso de los C.P.s, el gobierno pasó a aceptar esos títulos como medio de pago. Se constituyen así lo que se llamaron “*moedas podres*” (literalmente “monedas podridas”).

Las monedas de privatización permitidas eran *Debêntures*⁵⁰ da Siderbrás (SIBR), *Certificados de Privatização* (CP), *Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento* (OFND), *Créditos Vencidos Renegociados Securitizados* (DISEC), *Títulos da Dívida Agraria* (TDA), *Títulos da Dívida Externa* (DIVEX), *Letras Hipotecárias da Caixa Econômica Federal* (CEF) y *Notas do Tesouro nacional série M* (NTN-M) (Tavares de Almeida, 1999:445). Vemos en el cuadro 22 la importancia porcentual del uso de estas monedas.

Cuadro 22: Porcentaje de *moedas podres* utilizadas en la compra de algunas empresas estatales privatizadas.

Empresa privatizada	Porcentaje pagado en <i>moedas podres</i>
Usiminas	74
Celma	100
Mafersa	100

⁵⁰ *Debênture* es un valor mobiliario representativo de una fracción del préstamo colectivo -generalmente a largo plazo- lanzado pública o privadamente por sociedad anónima, que, por la legislación brasileña, es el único tipo societario autorizado a emitirla. Es una deuda *securitizada* (negociada).

Cosinor	100
Fosfértil	100
Acesita	100
C.S.N.	83
Cosipa	59
Açominas	95
Caraíba	89
Embraer	100
Escelsa	33

Fuente: BNDES.

Una característica de estas deudas, que les valió este calificativo de *moedas podres*, son los bajos intereses que rendían, en torno al 6%, y el riesgo de no pago más elevado que el de otras deudas públicas (Pinheiro y Landau, 1995: 11). Como difícilmente el gobierno podría emitir nuevos títulos con estas características, su stock estaba limitado a las deudas ya existentes y a posibles adiciones que resulten de la aceptación por el P.N.D. de otros débitos del sector público semejantes a los ya existentes. Así, al tiempo que eran títulos depreciados, las monedas de privatización eran papeles escasos (ibid.)

“La aceptación de las así llamadas monedas de privatización como forma de pago en el P.N.D. ha sido elogiada por unos y criticada por otros. Los primeros resaltan el hecho de que con este procedimiento se garantiza que los ingresos de la privatización no sean utilizados para financiar gastos corrientes y se permite la apropiación por el Estado del descuento con que estas deudas son negociadas en el mercado. Los críticos apuntan que la prioridad debería ser dada la reducción de deudas de corto plazo, que pagan intereses mucho más altos y tienen menor plazo de maduración” (Pinheiro y Landau, 1995: 18)⁵¹.

⁵¹ Apunta Prado que el sobreprecio es la única forma que le quedó al gobierno, en este modelo, para captar una parte del descuento sobre las “*moedas podres*” –títulos de la deuda pública- utilizadas como forma de pago.

Cuadro 23: Utilización de monedas de privatización en el P.N.D. (1991-1998) (Millones de dólares).

Año	Total monedas de privatización (a)	Total ingresos por privatización (b)	a /b %
1991	1.596	1.614	98,9
1992	2.370	2.401	98,7
1993	2.452	2.627	93,3
1994	551	1.966	28,0
1995	676	1.003	67,4
1996	1.025	4.080	25,1
1997	191	4.265	4,6
1998	1	1.655	0,0
Total	8.860	17.956	49,4

Fuente: BNDES, 1999a: 8

Podemos apreciar cómo disminuye progresivamente la utilización de estas monedas de privatización, hasta llegar a desaparecer prácticamente. Esta disminución se debe en parte al agotamiento de dichas monedas, pero especialmente por el mayor interés despertado por la segunda y tercera etapa del proceso de privatización brasileño, atrayendo dinero *vivo* de las empresas transnacionales.

En cuanto a la **evaluación del valor de las empresas estatales** que serían vendidas, ya hemos señalado cómo se encargaba a dos consultoras que fijasen el precio mínimo, que sería el de partida en las subastas. Se añadía el hecho ya comentado de los “sobrepuestos” marcados para compensar las desvalorizaciones que los títulos de deuda sufrían en los mercados secundarios. La desvalorización de las *monedas de privatización* tendía a ser compensada, o por lo menos reducida, con un incremento en el precio de salida para la venta, cuando la empresa a privatizar atraía el interés de muchos inversores competidores. De esta forma, el gobierno aceptaba los títulos por su valor nominativo, mientras los compradores los adquirían en el mercado secundario con descuento. El proceso se agilizó enormemente, pero el proceso perdió en transparencia, principalmente para el público, no así para el mercado, ya que los títulos eran negociados en los grandes bancos (Passanezi, 1993a: 22-23). La consecuencia de este cambio fue que se pasa de una privatización con una marcada motivación fiscal de corto plazo a un proceso en el que se aceptan un gran número de títulos, que, como ya hemos señalado, eran adquiridos con fuertes desvalorizaciones en el mercado secundario. De esta forma, la ganancia fiscal fue mucho menor de la inicialmente esperada. Finalmente, Prado considera que se dejó de lado la pretendida reestructuración de la deuda pública, predominando como objetivo central la venta de empresas y la captación de descuento, en una visión apenas inmediatista de la reducción de la deuda pública.

Se ha utilizado en Brasil el argumento de que una venta con el único criterio del precio y de la mejor oferta propuesta por los interesados sería la mejor garantía de transparencia, frente a otros procesos, como el mexicano, en el que se tuvieron en cuenta aspectos cualitativos que podían inducir a comportamientos sospechosos de corrupción. Sin embargo, los problemas con el precio mínimo de venta y los descuentos respecto a los valores faciales de los títulos de venta oscurecieron ampliamente el P.P. brasileño⁵².

Cree Prado que al final el proceso de privatización brasileño en este período se redujo a un

“desordenado y arbitrario proceso de liquidación de activos que no cumple ninguna función fiscal relevante, además de seguir ignorando todas las demás dimensiones que un proceso de reestructuración del sector público debe considerar” (Prado, 1994: 150).

c) El modelo Usiminas.

En octubre de 1991⁵³, con la privatización de Usiminas⁵⁴ empieza la mencionada segunda etapa del proceso de privatización, la correspondiente al P.N.D., ampliándose considerablemente la magnitud y el alcance del proceso, transfiriendo al sector privado empresas que habían pertenecido al Estado desde su creación. Sin embargo, la privatización continuó limitada a la industria de transformación, responsable por apenas un 12% del patrimonio líquido del sector productivo estatal (Pinheiro, 1994a: 1). Se empezó por Usiminas por razones políticas, porque iniciar el proceso con una empresa de tal tamaño sugería firmeza política por parte del gobierno en hacer funcionar el programa (Coelho e Wagner, 1996: 15) y constituía un “*rolo compresor*” contra la oposición política. Igualmente, al fracasar la captación de fondos vía CP’s se buscaban resultados fiscales de corto plazo.

“La venta de Usiminas es significativa porque se trata de la primera gran empresa perteneciente al patrimonio público a ser cedida a grupos privados” (Faucher, 1993: 407).

Con la venta de Usiminas –*joya* del grupo Siderbrás y no necesitada de reestructuración previa para su venta- se obtuvieron US\$ 1.941 millones y se transfirió una deuda de US\$ 369

⁵² En el caso de la Poliolefinas (1993), comprada en el primer minuto por el grupo brasileño Odebrecht, se sospecha que hubo acuerdos previos impidiendo la competencia (Passanezi, 1993-IESP: 1).

⁵³ Ese año se vendieron cuatro empresas por 1.700 millones de dólares, lo que equivalió a casi el 0,4% del P.I.B. y al 1,6% de los ingresos fiscales corrientes⁵³. Casi todas las enajenaciones fueron pagadas con títulos de la deuda pública interna.

millones. El modelo de venta utilizado en este caso se ha convertido -exagerando algo el término- en un caso paradigmático, habiéndose acuñado la expresión “*modelo Usiminas*” (Velasco, 1996: 34; Velasco, 1997b: 13) para referirse a las privatizaciones llevadas a cabo en estos años. De modo resumido, podemos señalar como características las siguientes: a) búsqueda de maximización de la recaudación obtenida (en función del método de venta, a través de subasta, a partir de un precio mínimo preestablecido)⁵⁵, b) no definición previa, por parte del gobierno, del formato de control accionarial resultante de la privatización ni, por ende, de las condiciones de competencia en el sector de la empresa vendida. El gobierno superó su carencia de *governance* con la institución de un modelo de privatización que fue crucial para la construcción de apoyos a la aplicación del programa de privatización en esa época, en especial de los empresarios, que veían cómo podían adquirir empresas prácticamente exentas de regulación. Esto incluía a los, digamos, empresarios perdedores en esos procesos, pues la debilidad que para el gobierno suponía la falta de regulación, animaba a buscar ventajas en procesos posteriores. En palabras de Przeworski, se creó una *incertidumbre democrática*, consistente en el hecho de que no había certidumbre en cuanto a los ganadores, pero los perdedores sabían que podían ganar en la siguiente subasta (mencionado en Velasco, 1997a: 29).

¿Por qué se eligió esta empresa para inaugurar el *Programa Nacional de Desestatização*? Por un lado, Siderbrás (*holding* al que pertenecía Usiminas) estaba en proceso de liquidación desde meses atrás, por lo que las resistencias corporativistas se restringían a la propia empresa. No ocurría lo mismo en el caso de las empresas del sector petroquímico y de fertilizantes, que tenían por detrás a la gigante corporación Petrobrás (Velasco, 1996: 23).

Por otro lado, se pretendía que esta venta jugara el papel de dar credibilidad a las intenciones liberalizantes del gobierno. La privatización de Usiminas quería representar un corte con el pasado, con el intervencionismo estatal característico de la historia brasileña hasta entonces. Intentaba, pues, dar un toque de “modernidad” al proceso de cambio que se pretendía desde el gobierno Collor.

⁵⁴ Usiminas (*Usinas Siderúrgicas de Minas*) era una de las empresas estatales más emblemáticas y una de las 100 empresas mejor administradas del mundo según la revista *Industry Week*, 15 de agosto de 1996.

⁵⁵ Se procedió con la venta primero de lotes de acciones a grandes inversores, seguida de la oferta a los empleados y, por último, a la oferta pública.

Sin embargo, cree Prado que, aunque la concepción original era mucho más ambiciosa (esperaba resultados inmediatos en moneda corriente y operar un significativo ajuste patrimonial), es después de la privatización de Usiminas cuando el P.P. brasileño se consolida como un proceso típico de cambio patrimonial.

Este modelo deja paulatinamente de ser utilizado. En el caso de la privatización de la *Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro* (C.E.R.J.-noviembre de 1996) y de la *Companhia Vale do Rio Doce* (C.V.R.D.-mayo 1997) ya no es usado, pues en estos procesos, se requirió o limitó la participación de determinados tipos de inversores, pasando así a tener que enfrentar el descontento de algunos sectores.

En definitiva, según Prado, la contrapartida de una opción estratégica eminentemente fiscal y centrada en el corto plazo, fue la total ausencia de cualquier propuesta ordenada y sistemática de reestructuración productiva o, dicho con otras palabras, no había un proyecto de desarrollo subyacente. En la perspectiva que venimos defendiendo en este trabajo, estas afirmaciones no serían del todo correctas. Así, sí había un proyecto de desarrollo detrás, si bien no en los términos en que se suponía debía actuar el Estado. Este fenómeno tiene una estrecha relación con lo apuntado respecto a la promulgación de la Constitución de 1988 y las expectativas que generó de que se pusiera en marcha un nuevo modelo de desarrollo, algo que no ocurrió.

Las políticas llevadas a cabo por el gobierno Collor demostraron ser más un esfuerzo por desmontar las formas tradicionales de intervención estatal, consideradas ahora como incompatibles con el “Estado moderno” y con la capacidad de financiamiento de las empresas, que una definición clara de nuevas formas de integración público-privada que pudiesen responder a los problemas político-económicos generados (o quizás más bien puestos al descubierto) en la crisis.

Por otro lado, si bien no puede hablarse de bloqueo sistemático a las reformas, la falta de apoyo a éstas sobresale como una característica importante del panorama brasileño (Velasco, 1996: 18). Las principales resistencias provenían de sectores muy diversos:

- Los fuertes intereses del grupo *Petrobrás*, el mayor complejo industrial brasileño, planteaban resistencia a las privatizaciones en los sectores de la petroquímica y de los fertilizantes.

- Sectores nacionalistas de la sociedad, que se oponían a la venta de empresas emblemáticas como la *Companhia Siderúrgica Nacional* (CSN).
- Había grupos específicos, también interesados en el mantenimiento del *status quo*, como las compañías privadas consumidoras o abastecedoras de las empresas estatales objeto de la privatización.
- No había una base política estable de apoyo al gobierno, con una red de alianzas más enfocadas a las elecciones.
- Dada la falta de “cultura del pacto social” en Brasil, tampoco podía esperarse el apoyo de los sindicatos.

Superadas estas resistencias, el proceso parecía imparable por la fuerza que iba adquiriendo en los sectores económicos, y en la propia sociedad brasileña. Sin embargo, se vio alterado, si bien apenas temporalmente, en 1992, por las acusaciones de corrupción contra el presidente Collor y sus más allegados colaboradores. Se inicia así un proceso, conocido en Brasil con el vocablo inglés *impeachment*⁵⁶, por el cual Collor se vio obligado a dimitir.

d) El papel del BNDES en el proceso de privatización.

Como apuntamos, el BNDES fue designado en 1990 como gestor del P.N.D., asumiendo además la secretaría del mismo. Desde entonces, es el verdadero motor del proceso de privatizaciones en Brasil, también a nivel de producción de literatura sobre el tema, como puede comprobarse en la bibliografía de esta tesis, en la que abundan textos de esta institución. En el P.N.D. se le atribuyen los siguientes cometidos:

- Dar a la Comisión Directora apoyo administrativo, operacional y de secretaría.
- Prover información sobre el P.P., así como dar los detalles que puedan ser requeridos por otros organismos oficiales.
- Crear grupos de trabajo compuestos por personal del banco y de la administración federal, con el fin de ofrecer apoyo técnico para el P.P..
- Contratar a las consultoras y otros servicios especializados en la conducción del P.P..
- Promover enlaces con los mercados brasileños.
- Seleccionar e instruir las compañías que realizarán la venta de acciones.
- Preparar la documentación del P.P. para el Tribunal de Cuentas de la Unión.

⁵⁶ *To impeach* = demandar o acusar formalmente a un alto cargo del gobierno.

En las privatizaciones *estaduales* el papel del BNDES es:

- Estimular las privatizaciones *estaduales* con el fin de reestructurar financieramente los *estados*.
- Estimular, particularmente, la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica, con vistas a contribuir para la viabilización de la desestatización de las generadoras federales.

Para desempeñar estas atribuciones, el BNDES cuenta con tres áreas exclusivamente dedicadas a la privatización: *Área de Desestatização*, *Secretaria Geral de Apoio à Desestatização* y *Área de Serviços de Privatização*.

Los objetivos del Banco para un futuro próximo son: a) modernización, adaptación y expansión de la infraestructura económica, con prioridad en las inversiones hechas por el sector privado; b) fortalecimiento del soporte financiero a las actividades de exportación; c) reestructuración y modernización de la industria, teniendo como objetivo niveles más elevados de competitividad doméstica e internacional; y d) protección del medio ambiente (Bonelli y Pinheiro, 1994: 29).

Actualmente, el patrimonio del Banco es de R\$ 11.000 millones, administra activos totales de R\$ 80.000 millones, de los cuales 60.000 son créditos y 20.000 participaciones en empresas, en forma de acciones, *debêntures* o financiamientos a proyectos, bajo la administración del BNDESPar.

“El Banco entra con participaciones siempre con el propósito de estimular a las empresas, darles condiciones de inversión, pero con vistas al crecimiento y luego a salir de ellas. Normalmente hace eso y gana dinero en el proceso” (Andrea Calabi, presidente del BNDES, *O Estado de S. Paulo*⁵⁷, 15.01.2000).

Este tipo de transacciones vienen siendo realizadas por el BNDES desde hace años. En los años 1994 a 1996, el retorno medio obtenido en relación a sus activos fue de 1,42%, superando a otros bancos de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (1,15%) y al Banco Mundial (0,81%). Incluso en estos años el Banco pagó el equivalente a R\$ 80 millones en dividendos a la Unión, y unos 96 millones en 1997. Igualmente, el Banco recogió

unos R\$ 500 millones al año en este período ⁵⁸. Sin embargo, desde el Banco se insiste en que la obtención de beneficios no es su objetivo final. Los beneficios del BNDES son transferidos, vía dividendos, a la Unión.

El BNDES es hoy también un importante centro de reflexión y análisis tanto de la situación económica (nacional e internacional) como de las políticas económicas a aplicar para seguir la estrategia propuesta desde el ejecutivo.

En 2000 se modificó el papel del BNDES como agente financiador en el P.P.. El Banco entrará con más frecuencia en las subastas como candidato a comprar participaciones accionariales de las empresas estatales privatizadas, en sociedad con compañías privadas (*OESP*, 15.01.2000).

Volvemos la mirada hacia atrás en el tiempo para señalar que el BNDE o *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico* fue constituido en 1952 para gestionar recursos aportados por el gobierno norteamericano para el financiamiento de la industrialización (Prado, tesis: 216). Durante décadas fue pieza clave para el financiamiento a medio y largo plazo de actividades económicas en los más variados sectores. El BNDE se convierte en el protector del sector privado nacional, otorgando préstamos y estatizando empresas con problemas financieros que, a la postre, una vez saneadas, eran nuevamente privatizadas. Es decir, con la crisis de finales de los años setenta y principios de los ochenta, su papel se fue modificando. Entre 1982 y 1985 el BNDES ⁵⁹ aplicó en media el 55% de sus recursos en empresas controladas por él tras las *operaciones-hospital*, en una deformación del papel que históricamente le fuera asignado de fuente básica de financiamiento de largo plazo. Tras años de pérdidas, cuando queda claro que la situación de estas empresas es irreversible, el Banco decide orientarse a la que se ve como única salida: la privatización de estas empresas. Ya vimos en apartados anteriores este proceso.

Si bien el BNDES financió grandes proyectos de industria básica y de infraestructura del Estado, sus actividades se dirigieron principalmente al sector privado, a quien destino cerca del 80% de sus préstamos a mediados de los 70.

⁵⁷ En adelante *OESP*.

⁵⁸ Datos tomados del Informe BNDES, n° 104, abril 1997, Rio de Janeiro.

⁵⁹ A partir de 1964, adoptaría el nombre de *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES).

El cuadro 24 muestra la importancia cuantitativa del BNDES en los primeros procesos de privatización..

Cuadro 24: Privatizaciones en los ochenta. Resultados financieros brutos.

	Valor ventas US\$ Miles	Gobierno federal y holdings (%)	BNDES (%)
1981	33.817,12	100	-
1982	122.450,29	36,6	63,4
1983	33.489,93	100	-
1984	281,21	-	100
1985	-	-	-
1986	420,16	100	-
1987	35.002,29	23,4	76,6
1988	426.793,64	1,0	99,0
1989	84.080,38	74,3	25,7
Total	736.334,15	25,0	75,0

Fuente: IESP/FUNDAP, tomado de Prado, 1994: 95

El **Sistema BNDES** fue creado a mediados de los años 80, estando actualmente vinculado al *Ministério do Planejamento e Orçamento* (Ministerio de Planificación y Presupuesto) y está formado por el propio banco y sus subsidiarias integrales: la *Agência Especial de Financiamento Industrial* (FINAME) y el *BNDES Participações S.A.* (BNDESPar).

Es el principal instrumento financiero de ejecución de la política de inversión y tiene como finalidad apoyar programas y proyectos relacionados con el desarrollo de la economía nacional.

El **Banco** como tal actúa en los sectores industriales, agrícola, energético, infraestructuras y área social, directamente o a través de agentes financieros (bancos comerciales, *estaduais*, bancos de desarrollo y bancos de inversión privada). Es la única institución financiera del país que concede créditos a largo plazo para proyectos de inversión.

La **FINAME**, para financiar la compra de máquinas y equipamientos fabricación nacional y, bajo ciertas condiciones, para financiar la importación de bienes de capital.

El **BNDESPar** para apoyar la dinamización y el fortalecimiento del capital privado nacional, sobre todo mediante la suscripción de valores mobiliarios, actuando como accionista en proyectos privados considerados prioritarios.

Continuamos nuestro recorrido cronológico del proceso de privatización.

e) Las privatizaciones en el gobierno de Itamar Franco: reflexiones en torno al P.N.D..

Itamar Franco sustituyó a Collor en septiembre de 1992, tras el proceso de *impeachment* abierto contra éste por corrupción. Asumió el gobierno con un clima de fuerte desconfianza en relación a todas las políticas desarrolladas por el gobierno Collor, en especial aquellas consideradas reformistas. Ofreció en un inicio cierta resistencia a las privatizaciones y parecía que iba a ser una gestión de transición. Paralizó la privatización de importantes subastas, como las de Ultrafertil, empresa de fertilizantes del grupo Petrobrás, y el de la simbólica CSN, marcados para noviembre de 1992 y enero de 1993, respectivamente.

Sin embargo, las políticas de liberalización y privatización de Collor fueron seguidas por su sucesor, especialmente después de que Fernando Henrique Cardoso (FHC) se convirtiera en ministro de Hacienda en 1993. La reforma de Itamar procuró aumentar la parte del pago en dinero vivo, contrastando con la forma de pago anterior bajo forma de títulos. Se trataba apenas de satisfacer a una parte de la opinión pública, mostrando que el patrimonio colectivo no está siendo cedido a cambio de deudas *podres*, sino que el Estado recibe dinero de verdad como pago (Faucher, 193: 409). Desde el BNDES, a través de su nuevo presidente, Antonio Barros de Castro, se plantea que la privatización debe ser entendida como un instrumento del proceso de reestructuración del modelo de desarrollo, subordinándose el BNDES-gestor del P.N.D. al BNDES-agente de desarrollo (Velasco, 1997a: 33). Para que esto fuera posible, era necesario terminar con la indefinición del *modelo Usiminas*. Finalmente, con Itamar se privatizaron las empresas estatales siderúrgicas y de fertilizantes y, a pesar de ser un período aparentemente de transición, se llevaron a cabo diecisiete procesos de privatización, sumando 4.700 millones de dólares.

Cuadro 25: Resultados en el P.N.D. entre 1991 y 1994 (millones de dólares).

Año	Número de desestatizaciones	Total ingresos por privatización	Deudas transferidas	Resultado general
1991	4	1.614	374	1.988
1992	14	2.401	982	3.383
1993	6	2.627	1.561	4.188
1994	9	1.966	349	2.315
Total	33	8.608	3.266	11.874

Fuente: Programa Nacional de Desestatização, BNDES, 1999

En cuanto a la orientación dada al proceso de privatización, ya entonces se podía oír este discurso, tantas veces repetido posteriormente tanto en medios oficiales como en los medios de comunicación, creando una opinión favorable a este proceso.

“El *Programa Nacional de Desestatização* es, en esencia, el instrumento de redefinición del papel del Estado en la economía, orientado a que sea más ligero, más ágil y vuelto, prioritariamente, para las actividades típicas de gobierno. Su tarea es reducir al máximo la acción del “Estado-empresario” y dirigir sus recursos para las áreas de salud, educación, seguridad y vivienda para las capas de renta baja” (Modiano, 1991: 44).

Para Eduardo Modiano, ex-presidente del BNDES y de la Comisión Directora del Programa de Privatización, el objeto principal de las privatizaciones sería la reforma del Estado, si bien reconoce otras “motivaciones económicas importantes”, como reducir el endeudamiento interno y externo del gobierno -diferente de ajuste fiscal- y mejorar la productividad y la eficiencia. “Con la privatización se cambia un flujo de recursos futuros por su valor presente. La liquidez del gobierno aumenta y sus cuentas son menos vulnerables a las tasas de interés, lo que supone un efecto altamente beneficioso para consolidar la estabilización económica, pero su patrimonio líquido no se altera. Por eso, el esfuerzo del ajuste fiscal no podrá ser minimizado” (Modiano, 1991: 45). Así, entre 1991 y 1994 se vendieron 25 empresas, por un total de 6.406 millones de dólares, lo que representa, de media, 2,1 veces el patrimonio líquido de la propiedad del Estado en las empresas alienadas. Sin embargo, hay que tener en cuenta lo que se mencionó sobre los descuentos efectuados sobre los valores faciales de los distintos títulos de deuda aceptados como medio de pago. Así, la recaudación señalada se reduciría, al menos, a la mitad⁶⁰.

El gobierno de Itamar introdujo algunos cambios en el programa, en particular, reduciendo fuertemente el uso de la deuda como medio de pago. Después de la polémica levantada sobre la utilización de *moedas podres* en los procesos de privatización durante el gobierno de Collor, Itamar Franco decidió que aquellas sólo podrían ser usadas en la compra de dos tipos de estatales: las no-rentables y las consideradas estratégicas por el gobierno (siendo esta última consideración adoptada para favorecer a grupos privados nacionales).

Un aspecto especialmente relevante tanto en el período Collor como en el mandato de Franco es el referente a los recursos obtenidos por la venta de las empresas estatales. Desde el final del mandato de Collor el precio de las empresas a privatizar se obtiene por el valor económico calculado por el valor presente del flujo de caja descontado de sus rendimientos futuros esperados (Figueira de Mello, 1994: 466). Se calcular así la proyección de la facturación

⁶⁰ No es posible establecer esta cantidad con exactitud, dado que los descuentos efectuados en la compra-venta de títulos en el mercado permanecían en secreto. Algunos cálculos hablan de un 45% de media.

menos los gastos y las deudas. Un problema de este método es la tendencia a la subvaloración de la empresa, pues se parte de un receta deprimida por la tarifas presentes bajas, pero que serán corregidas tras la privatización. Un caso claro en Brasil fue la subvaloración de la CSN. Los rendimientos de las empresas públicas a ser privatizadas son menores que la tasa de interés pagada por la deuda que se elimina con la privatización. Es decir, la remuneración que la Unión ha recibido en forma de dividendos por la propiedad de estas empresas venía siendo prácticamente nula⁶¹, lo que significa que, vendiendo esas empresas, no estaría renunciando a ningún ingreso (Giambiagi, 1996a: 18). El sector productivo estatal como un todo obtuvo entre 1981/1994 una rentabilidad media negativa de 2,5% del capital, como consecuencia de la combinación de una rentabilidad media (positiva) de 6,5% de los principales grupos - Petrobrás, Eletrobrás, C.V.R.D. y Telebrás-, y una rentabilidad media de menos 29,1% de las demás empresas (Giambiagi y Pinheiro, 1996: 19). Estos datos, aún siendo significativos, muestran claramente la perspectiva exclusivamente contable de la que parte el gobierno a la hora de plantear el P.P.. No se tienen en cuenta otros objetivos de las empresas estatales⁶² ni la instrumentación que se ha hecho de ellas en décadas pasadas. Además, téngase en cuenta que el grueso del análisis que aquí planteamos hace referencia precisamente a los cuatro grupos mencionados como rentables. Vemos en el cuadro 26 cómo tanto la C.V.R.D. como Eletrobrás, aumentan sus dividendos sustancialmente, principalmente debido a la falta de inversiones realizadas en estos sectores. Lo contrario ocurre en Telebrás, donde se realizan importantes inversiones que reducen sus aportaciones a las arcas públicas.

⁶¹ La media de 1990/1993 de los grupos Petrobrás, Eletrobrás, C.V.R.D. y Telebrás fue del 1,08% al año, mientras el Estado paga intereses de la deuda pública del orden del 20-25%.

⁶² Ejemplo claro es el de la C.V.R.D., que, además de ser la mayor productora de mineral de hierro del mundo, posee casi dos tercios de la red ferroviaria de Brasil e invierte en infraestructura, escuelas, hospitales, carreteras y la recuperación del patrimonio histórico. El gobierno anunció que la empresa que compre la C.V.R.D. apenas tendrá que hacerse cargo de los proyectos sociales aprobados (Revista *Atenção*, año3, nº 10, 1997, p. 38).

Cuadro 26: Dividendos recibidos por la Unión (1985-1994) (empresas seleccionadas) (US\$ mil).

Empresa	1988	1990	1992	1994
C.V.R.D.	25.648	15.210	22.248	53.308
Eletróbrás	19.356	25.378	52.199	123.847
Petrobrás	107.865	27.482	23.597	65.859
Telebrás	15.562	7.222	80.518	20.787

Fuente: SEST, en Giambiagi y Pinheiro, 1996: 47.

La rentabilidad media de la Unión como detentora de participaciones mayoritarias en empresas estatales, entre 1988 y 1994, fue de apenas 0,4% sobre el capital invertido. Al final de 1994, la Unión poseía R\$ 88.000 millones de capital en participaciones accionariales en empresas estatales. La venta de esas acciones con la respectiva recompra de la deuda, trabajando con una tasa de intereses del orden de 15% al año, generaría una economía líquida anual del orden de 2% del P.I.B.. Y esto sin mencionar las privatizaciones *estaduales* y los ingresos de subastas de concesiones. Además, esos cálculos no incluyen la mayor recaudación de impuestos derivado del aumento de la productividad y beneficios de las firmas privatizadas. Ese aumento de productividad queda claro cuando se compara la productividad sobre el capital de riesgo del gobierno de 0,4% al año y la de las 500 mayores empresas, que presentaron entre 1988 y 1994 una rentabilidad media sobre el patrimonio líquido de 7,6% al año.

Apuntan Giambiagi y Pinheiro (1996: 16-17) que aunque el potencial de recaudación por parte de la Unión era enorme, del orden de los 100.000 millones de dólares, en realidad, dado que no se ha vendido el 100% de los principales grupos empresariales estatales, este monto es sustancialmente menor al valor patrimonial del total de las empresas estatales.

Cuadro 27: Participación del Tesoro Nacional en el capital de las controladoras (1992).

Empresa	Patrimonio líquido 31/12/92 (Mill. US\$)		Participación de la Unión (%)	Participación del BNDESPar y BNDES (%)	Participación del F.N.D. (%)	Participación de la C.E.F. (%)	Total de la Unión (%)
C.V.R.D.	6.732,4	O	76,0	3,2			79,2
		P	6,3	0,2			6,5
		T	51,1	2,1			53,3
Eletrobrás	36.592,5	O	60,1	26,5	11,6	1,3	99,4
		P	25,8	2,2	1,3	0,1	29,4
		T	54,7	22,6	9,9	1,1	88,3
Telebrás	13.265,1	O	57,5				57,5
		P	3,9				3,9
		T	24,9				24,9
Petrobrás	12.192,9	O	81,4				81,4
		P	9,0				9,0
		T	51,0				51,0
Total	68.782,9						

Acciones: O = Ordinarias, P = Preferenciales, T = Total

Fuente: *Comissão de Valores Mobiliários (CVM)*, tomado de Figueira de Mello, 1994: 459

Estos mismos autores presentan dos consideraciones importantes que han de tenerse en cuenta a la hora de ver el impacto fiscal⁶³:

1. Si la baja rentabilidad estatal fuera resultado de la política tarifaria⁶⁴ del gobierno, y no de ineficiencias, entonces el impacto fiscal es apenas una ilusión. Así, si la rentabilidad aumenta con la privatización debido a la adopción de una política tarifaria más favorable a las empresas, entonces la ganancia fiscal resulta de un cambio de política y no de la privatización propiamente dicha (Giambiagi y Pinheiro, 1996: 33).
2. Apenas puede hablarse de impacto positivo posterior a la privatización pues si bien el sector privado se comprometió a realizar inversiones que el Estado no era capaz de hacer (y que, en teoría propiciaron la privatización), estos aportes están siendo reducidos, por lo que dicho efecto no es positivo.

De igual modo que la fragmentación de las empresas estatales impedía el control del gobierno sobre ellas, a la hora de privatizarlas, ese mismo hecho impedía que el dinero obtenido por la venta de una empresa estatal repercutiera en la mejora de la situación financiera del resto de empresas estatales. Si antes sólo entraban recursos para sectores estancos, ahora sólo salen recursos de las estatales privatizadas para el Tesoro, sin beneficiar al resto del SPE. Y es que, desde el inicio del P.N.D., se centró la atención en la reducción de la deuda pública. La idea era que cubriendo los pasivos, la privatización reducía el déficit futuro del sector público y

⁶³ El impacto fiscal sería el flujo inmediato de caja, más el valor presente de los impuestos futuros pagados sobre la renta, menos el valor presente de los beneficios líquidos futuros.

⁶⁴ Vid. apartado IV.2.

actuaba positivamente sobre las expectativas de inflación. Además, señala Pinheiro (1994a: 9), al cambiarse activos por deuda se evita que la venta de empresas estatales sea utilizada para financiar el déficit corriente del sector público, debilitando el esfuerzo de ajuste fiscal. Sin embargo, según estimaciones de Passanezi (1993b: 3) el **impacto fiscal** de la privatización brasileña fue mínimo en los primeros años del proceso, ya que los 5.000 millones de dólares recaudados hasta abril de 1993 apenas suponían una reducción del 0,03% del P.I.B. en el déficit permanente del sector público (unos 130 millones de dólares al año).

Passanezi estima que el impacto fiscal del programa brasileño de privatización en el período 1981/1997 varía de un valor entre 5,95% y 13,23% del P.I.B. de 1997. En los diferentes escenarios construidos en su tesis doctoral (1998: 158 y ss.), las variaciones de los valores depende de las expectativas relativas en cuanto al aumento de la propensión a invertir y de la lucratividad de las empresas privatizadas en relación a lo que se podría esperar que hubiera ocurrido en el caso de que esas empresas hubieran permanecido bajo propiedad pública⁶⁵. Concluye que la privatización producirá resultados fiscales permanentes mayores si viene acompañada de un aumento de la eficiencia económica, dado que el impacto fiscal positivo de la privatización no depende de la venta inmediata de las empresas, tampoco del objetivo fiscal de corto plazo de recaudación de ingresos de la privatización para la cobertura del déficit corriente del sector público. Así, aunque cree que efectivamente la privatización ha estado motivada por razones fiscales de corto plazo, piensa que puede haber un impacto fiscal positivo en el caso de que se confirme la mejora del desempeño de las empresas privatizadas (ibid.: 173). Entre las hipótesis que presenta, y que no podemos detallar aquí, el impacto fiscal máximo se presenta en el escenario de utilización de los recursos de privatización para abatir la deuda pública mobiliaria. Passanezi advierte, sin embargo, que la privatización no puede ser vista como sustituto de un ajuste fiscal efectivo, sino un instrumento auxiliar, una forma temporal de financiar el déficit del sector público más que una alternativa efectiva de reducirlo.

Critica Passanezi que no se subordinara el P.P. a una óptica de desarrollo económico y que se entendiera apenas como una alienación de activos productivos estatales con preferencia por la liquidez, lo cual, en un ambiente recesivo, impidió alcanzar incluso ese objetivo (1993b: 4). Y es que, de igual modo que el ajuste del sector productivo estatal se realizó con una

perspectiva cortoplacista y sin insertarlo en una perspectiva más amplia de desarrollo económico, con el P.P. se plantea la alienación del patrimonio público caso por caso, sin tener una estrategia industrial que articule los diferentes traspasos de actividades estatales al sector privado. Coincidimos con Prado cuando señala que

“El resultado global [de estos estudios] es poco concluyente, y la principal razón reside en las dificultades de salir de un análisis estrictamente estático, que proyecta para un largo horizonte temporal las condiciones vigentes en la empresa y en los mercados en el momento de la privatización” (Prado, 1994: 19).

Por un lado, es difícil identificar con precisión los flujos futuros de rendimientos, así como la vida útil del activo y una tasa de descuento adecuada. Por otro lado, estos análisis tienden a no considerar los factores determinantes de un desvío respecto al tipo-ideal del sector privado, proyectando para el futuro las condiciones de eficiencia y productividad que la empresa tiene en este momento. Así, se desconsideran las mejoras derivadas de la inexistencia de interferencias gubernamentales una vez la empresa pasa a manos privadas⁶⁶. Plantea Prado que debería establecerse un plus en el precio porque el Estado cede no sólo un activo sino un instrumento de intervención.

También Figueira de Mello, en un detallado trabajo, muestra el efecto fiscal de las privatizaciones realizadas en Brasil hasta 1992. Considera esta autora (1994: 445) que “es muy pequeño el espacio para recortes adicionales de gastos por parte del gobierno”. En 1992, 36% de los gastos fueron transferencias a los estados, municipios y previsión social (de acuerdo a la legislación vigente, fundamentalmente a partir de la Constitución de 1988), 32% fueron gastos de personal y encargos sociales y 17% pagos de encargos de deuda. Así, quedaba una parte pequeña, aproximadamente el 15%, disponible para todos los otros costes de no-personal, incluidos los gastos de inversión. Así, la imposibilidad de comprimir los gastos llevó a que se centrara la atención en el aumento de los ingresos, algo difícil de conseguir en un momento de recesión. Según esta misma autora, hubiera sido necesario tomar diversas medidas para permitir ajustar el desequilibrio fiscal: renegociación de las deudas interna y externa; transferencia para los gobiernos subnacionales de algunas competencias;

⁶⁵ El impacto fiscal máximo se daría en la hipótesis de utilización de todos los recursos recaudados con la privatización en reducir la deuda pública mobiliaria federal, duplicación de los márgenes de retorno y del nivel de inversión de las empresas privatizadas.

⁶⁶ Si bien es uno de los principales argumentos utilizados para promover la privatización de empresas estatales, no se tiene en cuenta a la hora de hacer la valoración de estas empresas de cara a su venta.

renegociación de las deudas de los estados y municipios con el gobierno federal; controlar a las empresas estatales; combatir del fraude; aumentar los impuestos; reformar la previsión social; privatización; reducción de gastos, etc. No está de más recordar que en 1989 había 75 millones de electores por tan solo 7.5 millones de contribuyentes de impuesto de renta.

“... este proyecto voluntarista sufrió un proceso sistemático de “domesticación” y adaptación a los pesados intereses en juego, siendo reducido, finalmente, a un negocio de cambio patrimonial donde los intereses económicos internos fueron plenamente contemplados, reduciendo o anulando las ganancias gubernamentales con el proceso” (Prado, 1994: 101).

Se convirtió en lo que Prado llama ‘*privatização-business*’, dado que se optó por un modelo de venta que maximiza la ganancia de los agentes privados envueltos dejando de lado los, teóricamente pretendidos al menos, objetivos iniciales. Así, lo que iba a ser un ajuste patrimonial, queda reducido a un cambio patrimonial (Prado lo explica en p. 117, pero es rollo). Es decir, con un enfoque fiscal-financiero de la estrategia de privatización, se reduce el proceso de privatización brasileño a un amplio cambio patrimonial de activos productivos por pasivos financieros internos no mobiliarios.

4. La centralidad conferida a la reforma del Estado y la aceleración del proceso de privatización tras la elección de Cardoso.

La profundización en el proceso llegó de la mano de **Fernando Henrique Cardoso**, intelectual de CEPAL en décadas pasadas, que obtuvo la presidencia de Brasil a finales de 1994, después de haber pasado por el Ministerio de Economía durante el mandato de Itamar Franco. El éxito de su Plan Real, consiguiendo contener una inflación que había alcanzado los cuatro dígitos, le dio los votos necesarios para derrotar a su adversario político, Luiz Ignácio “Lula” da Silva, del *Partido dos Trabalhadores*, que hasta unos meses atrás se situaba por delante en las encuestas de intención de voto.

Fernando Henrique Cardoso consigue formar una coalición de gobierno con suficientes apoyos como para que sus reformas constitucionales sean aprobadas por las dos cámaras. Ya en su primera rueda de prensa, el 6 de octubre de 1994, FHC anuncia la continuación del Plan Real y un nuevo programa de privatizaciones, especialmente en la siderurgia y en la minería.

Ya en el discurso de investidura, Cardoso anunció “**el fin de la Era Vargas**”⁶⁷, en clara referencia a la reforma del Estado que pensaba acometer. En vista del sólido asentamiento de los planteamientos de inspiración neoliberal que había conseguido Collor, esta tarea no se presentaba muy difícil para el nuevo presidente. Hay que tener en cuenta que la contención de la inflación conseguida con el Plan Real -aún a costa de otros indicadores económicos y, sobre todo, sociales- concedía una gran credibilidad, en el seno de la sociedad brasileña, a cualquier reforma que Cardoso emprendiese.

a) El Plan Real y la importancia de la estabilidad monetaria.

Los principales puntos de la reforma que plantea Cardoso al llegar al gobierno son:

- **Reforma fiscal:** realizando cambios en la compleja estructura impositiva brasileña.

⁶⁷ *O Estado de S. Paulo*, editorial, 26.09.1996, p. A3. El uso de esta expresión reafirma lo que venimos sosteniendo en este trabajo respecto a la consideración por igual de toda intervención estatal, sea cual sea el modelo en el que se inserta como estrategia. Veremos a continuación cómo se agudiza esta perspectiva en el gobierno de Cardoso, teniendo en el proceso de privatización su manifestación más notoria.

- **Reducción de los gastos del presupuesto del gobierno central:** reequilibrando las responsabilidades entre la Unión, los *estados* y los municipios sin alterar la distribución de los ingresos (fijados en la Constitución).
- **Eliminación de las restricciones al capital extranjero:** aboliendo el tratamiento diferenciado para las firmas que operan en Brasil, sean extranjeras o de capital doméstico, y la apertura de sectores como la minería o la energía a inversores extranjeros.
- **Incremento de la flexibilidad de los monopolios estatales:** permitiendo nuevos tipos de cooperación entre el Estado y la industria privada.
- **Privatización:** desarrollo del programa de privatización en los sectores de energía, transporte, comunicaciones y minería.
- **Reforma del sistema de previsión social y de la Administración Pública:** introduciendo un nuevo sistema de pensiones y realizando una reforma administrativa del Estado.
- **Política social:** mejorando las condiciones de vida de los sectores más pobres de la sociedad.
- **Política exterior:** priorizando la integración en América del Sur, especialmente en el marco de Mercosur y las relaciones de éste con la Unión Europea (IRELA, 1995b: 5).

Se plantea la reforma económica como necesaria para la estabilidad monetaria duradera y los ajustes estructurales, “con el objetivo de promover una amplia ‘reforma del Estado’”. La ambiciosa agenda de “reforma del Estado” de la administración Cardoso incluye pues privatización a gran escala de empresas públicas, liberalización del comercio exterior a ritmo lento, importantes cambios en el sistema de previsión, reforma de la administración federal y, por último, pero no menos importante, reforma tributaria (Tavares, 1996: 217). Pero, sin duda, el elemento más importante de estas medidas es el **Plan Real**. A diferencia de planes anteriores, caracterizados por medidas de choque como la congelación de precios y salarios, en este caso se anunció anteriormente la estrategia a seguir y se llevó a cabo con transparencia. Puesto en aplicación en julio de 1994, el Plan Real hizo caer la inflación de modo brutal (pasó del 35% al 4% mensual), estimulando el crecimiento. Esos resultados prometedores ayudaron a F.H. Cardoso, padre del plan, a triunfar en las elecciones presidenciales del 3 de octubre de 1994.

El diseño del Plan Real partía de una realidad económica con dos problemas principales: la indexación general de la economía (inflación inercial, régimen de alta inflación) y el desequilibrio fiscal. Una de las causas de este desequilibrio, según Palermo y Saraiva, era de carácter político-institucional y se encontraba en la Constitución de 1988 que institucionalizaba mecanismos de transferencia de recursos del gobierno federal a los *estados* y municipios. Así, esta variable está fuera del control del gobierno. Cuando el gasto público funciona de ese modo, “los gobiernos no tienen, sensatamente, la opción de aumentar la carga tributaria para intentar ponerla a la altura de los gastos (...) Esto es así porque, dadas las vinculaciones de los gastos establecidas en la propia Constitución, por cada punto de aumento de la carga tributaria, es una porción menor la que puede estar efectivamente enderezada a cubrir la brecha fiscal, siendo una porción mayor automáticamente destinada a mayores gastos” (Palermo y Saraiva, 1999). Sin necesidad de recurrir a argumentos tan radicales como la injustamente famosa curva de Laffer, es cierto que para compensar el desequilibrio fiscal vía el aumento de impuestos, se alcanzaría niveles en los cuales su efecto sobre el desempeño macroeconómico sería negativo.

El Plan Real se basa en una estabilización con desequilibrio fiscal y ancla cambiaria. El objetivo básico era acabar con la inflación pero hacerlo de un modo no recesivo (revirtiendo la tendencia dominante en los ochenta de alta inflación con estancamiento económico). Este plan de estabilización tenía tres etapas: en una **primera**, se estableció un presupuesto caracterizado por el equilibrio operacional *ex ante*. Los profundos recortes en los presupuestos fueron posibles con la creación del Fondo Social de Emergencia, que desvinculaba el 20% de los gastos de la Unión en 1994 y 1995 y aumentaba así la flexibilidad de ejecución presupuestaria. La **segunda** introducía una unidad de cuenta estable (URVs: Unidad Real de Valor) para alinear los precios relativos más importantes de la economía, sin que el brusco descenso de la inflación dejase unos precios en su valor de pico y otros en su valor de valle. Los salarios y la mayoría de los precios fueron convertidos en URVs, cuyo valor en *cruzeiros* reales (la antigua moneda) era reajustado diariamente en base a la variación media de tres índices de inflación, eliminando la inercia inflacionaria (Rigolon y Giambiagi, 1999: 11). La **tercera** etapa establecía la conversión de esa unidad de cuenta en la nueva moneda del país, el *real*, a una tasa de paridad semifija con el dólar. Para mantener esta paridad, el Banco Central se comprometió a vender los dólares de su reserva cada vez que su valor de mercado alcanzase un real, pero estaba obligado a intervenir en caso de que este valor estuviese en niveles inferiores. Si bien, como ya indicamos, se contuvo la inflación de

modo rápido, la economía mostró signos de recalentamiento. Se anunció una reducción general de los aranceles a las importaciones de 20 a 14 por ciento, se impusieron severas restricciones al crédito para el consumidor y se aumentó el precio del dinero. Esta última medida se consideró necesaria además para evitar una fuga masiva de capitales tras la crisis mexicana. El fulgurante avance de la demanda (un 28% en el primer trimestre de 1995), junto a la apreciación del real frente al dólar motivaron que la balanza comercial pasara a ser deficitaria.

La mayor debilidad de la opción del ancla cambiaria era el aspecto fiscal y por ende la necesidad de capital externo. Había una tendencia de revalorización del cambio y de generación de déficits comerciales y de transacciones corrientes en la balanza de pagos⁶⁸. El nivel de las reservas internacionales, crucial para asegurar la estabilidad del cambio, pasaría a depender de la producción de superávits en la cuenta de capital. Con la apertura comercial se produjeron déficits externos elevados y ante la urgencia para atraer capital externo y cerrar la brecha externa se elevaron las tasas de interés, incrementándose la deuda pública y los gastos a ella asociados⁶⁹. Revirtiendo la tendencia anterior, el gobierno decretó un aumento del 70% en los aranceles de 110 productos de importación de consumo duradero, en especial los automóviles. Otras medidas fueron el recorte presupuestario de la Unión en 9.500 millones de reales, así como del gasto corriente y de inversión de las empresas públicas, por un total de 6.600 millones de reales; y la aceleración del proceso de privatización. En este proceso fue fundamental la existencia de altos déficits fiscales y en cuenta corriente.

Hasta las crisis asiática y rusa de 1997 y 1998, el financiamiento de los déficits en la balanza de pagos era asegurada por flujos positivos de capitales externos, sostenidos gracias al diferencial entre las tasas de interés domésticas e internacionales, a las perspectivas de recuperación del crecimiento económico y al avance del programa de privatización. Las fugas masivas de capital de esos años cambiaron la situación, produciendo una fuerte desacumulación de reservas. El mantenimiento de la política cambiaria exigió elevaciones drásticas de la tasa de interés⁷⁰, con efectos indeseables en el nivel de actividad, en el empleo

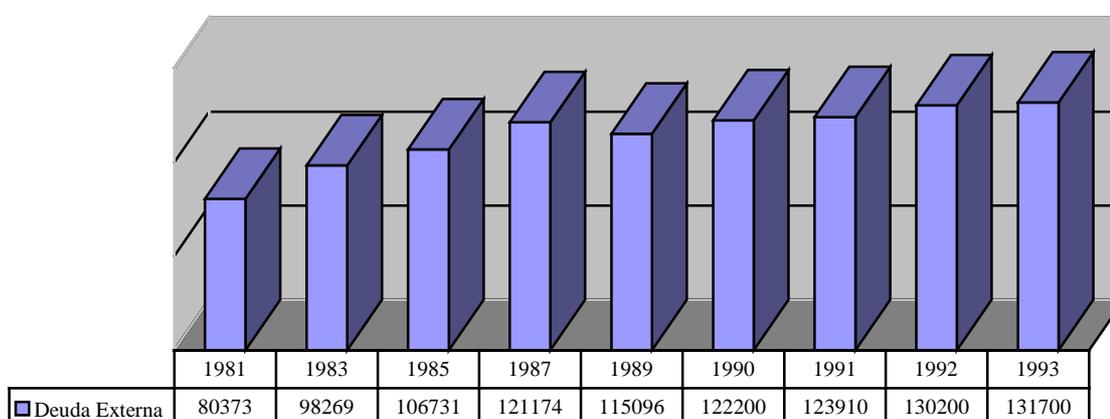
⁶⁸ Apuntan Rigolon y Giambiagi (1999: 17) que, como en la mayoría de los otros programas de estabilización basados en la tasa de cambio, la experiencia brasileña de crecimiento económico asociada a un ancla cambiaria desembocó en una crisis de la balanza de pagos.

⁶⁹ El déficit fiscal subió de un 5% del P.I.B. en 1995 a un 7,8% en 1998, mientras la deuda del sector público pasaba del 26% del P.I.B. en 1994 a cerca del 38% en 1998. La tendencia por tanto, en lugar de ser declinante, era creciente.

⁷⁰ La tasa de interés elevada aseguraba una actividad económica moderada del sector privado y atraía ahorros internacionales.

y en las cuentas públicas. En noviembre de 1998, para detener la pérdida de reservas y la propagación de la crisis internacional, Brasil formaliza un acuerdo con el FMI, a cambio de un apoyo financiero multilateral de 41.500 millones de dólares (Rigolon y Giambiagi, 1999: 15), que exigía, a su vez, un ajuste de 7.000 millones de dólares. De hecho, el proceso de privatización era desde 1998 una de las condiciones establecidas por el FMI y los bancos acreedores para refinanciar la deuda externa brasileña, como el único mecanismo capaz de salvar el déficit fiscal y permitir el crecimiento económico del país.

Cuadro 28: Evolución de la deuda externa (millones de dólares).



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Económico, en Esteban y Moreno, 1995.

Según Tavares (1995) las políticas negativas de FHC (política anti-inflacionista, apertura económica abrupta, la sobrevalorización cambiaria...) tienen como resultados globales tres tendencias: 1) la balanza de pagos ha sido financiada por la entrada de capitales especulativos de corto plazo y por un endeudamiento excesivo del comercio exterior; 2) la crisis fiscal: para mantener el endeudamiento externo (privado o público) capaz de cerrar la balanza de pagos y aumentar las reservas, el BC subió la tasa de interés violentamente y emitió deuda pública interna, produciendo un déficit público de naturaleza financiera, provocando una crisis fiscal galopante y una desvalorización de la deuda pública, y 3) aumento brutal del desempleo por, entre otros factores, la desindustrialización provocada por la apertura económica.

b) *El Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado y la creciente influencia de la doctrina Bresser.*

En el acto de toma de posesión del cargo de Ministro de Estado de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE), en enero de 1995, Luiz Carlos Bresser Pereira apuntaba tres reformas del Estado:

- 1. Reforma fiscal del Estado**, con el fin de asegurar la estabilización, viabilizando la sustitución del ancla cambiaria por el ancla monetaria, restableciendo el ahorro público y devolviendo así al Estado su capacidad de promover el desarrollo económico y social.
- 2. Reforma de la propia estrategia de desarrollo económico y social del Estado**, privilegiando el mercado en el desarrollo económico y el papel del propio Estado - en colaboración con la sociedad civil- en el desarrollo social.
- 3. Reforma del aparato de Estado y de su burocracia.**

Posteriormente, con la elaboración del *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, sistematización de ideas que se venían repitiendo desde inicios de la década de los ochenta, (*Presidência*, 1995a) se plasman las ideas de Luiz Carlos Bresser Pereira, también prestigioso intelectual, y de Fernando Henrique Cardoso, Presidente de la República. Se parte de la idea de que el actual Estado es “propio de otra época” y que el Brasil de los años noventa necesita un Estado diferente, más acorde con la realidad del país y del mundo de hoy en día.

Se pretende a través de este Plan crear una administración que ellos denominan “*gerencial*”, es decir, basada en la gestión, en la eficiencia, orientada al control de los resultados y descentralizada. El objetivo es llegar al ciudadano, quien, en una sociedad democrática, da legitimidad a las instituciones, convirtiéndose en un “*cliente privilegiado*” de los servicios prestados por el Estado (ibid.: 10).

El Plan es mucho más amplio que el ámbito tratado en este trabajo, ya que se ocupa de la reforma del Estado en diversas dimensiones. Abarca así la reforma de la administración pública federal, el perfil de los “administradores públicos”, la remuneración de éstos, los tipos de gestión, etc. A los efectos de este trabajo, nos interesa el capítulo V, en el que se hace referencia explícita a las

privatizaciones, así como la introducción, en la que se hacen unas consideraciones generales que pueden ser útiles.

En referencia al papel que ha de jugar el Estado, se parte de la idea de que el Estado se ha desviado de sus funciones principales, para actuar con gran énfasis en la esfera productiva, que - en esta perspectiva- no le corresponde. Se hace un recorrido histórico del papel jugado por el Estado brasileño, que no detallaremos ahora pues ya se hizo en apartados anteriores de esta tesis. Se plantea la crisis de *governance* (es decir, su capacidad de aplicar de forma eficiente políticas públicas) en los años noventa, en tres aspectos: financiera, vinculada al déficit de las cuentas públicas; administrativa, a partir de la ineficiencia del modo burocrático de administrar las organizaciones estatales; y estratégica, correspondiente al inadecuado modo de intervención del Estado en las actividades sociales y económicas. Como solución a los problemas que presenta el Estado brasileño, se plantean la necesidad de llevar a cabo (ibid.: 16):

- Un ajuste fiscal duradero.
- Reformas económicas orientadas al mercado que, acompañadas de una política industrial y tecnológica, garanticen la competencia interna y creen las condiciones para enfrentar la competencia internacional.
- La reforma de la seguridad social.
- La innovación en los instrumentos de política social, proporcionando una mayor cobertura y promoviendo una mejor calidad de los servicios sociales.
- La reforma del aparato del Estado, con vistas a aumentar su “*governance*”.

Aquí hay que hacer una aclaración que aparece en el documento que estamos analizando. Entienden por “aparato del Estado” la administración pública en sentido amplio, es decir, la estructura organizativa del Estado, con sus tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y sus tres niveles (Unión, *estados* y municipios), con un cuerpo de funcionarios y la fuerza militar. El Estado, a su vez, es más amplio. Entendido en una perspectiva *weberiana*,

“...abarca además el sistema legal-constitucional, que regula la población en los límites de un territorio. El Estado es la organización burocrática que tiene el monopolio de la violencia legal, es el aparato que tiene el poder de legislar y gravar con impuestos a la población de un determinado territorio” (ibid.: 16-17).

La reforma del Estado se desarrolla por varias vías:

- Ajuste fiscal, que devuelve al Estado la capacidad de definir y aplicar políticas públicas.
- Liberalización comercial, abandonando el Estado la estrategia proteccionista de sustitución de importaciones.
- Programa de privatizaciones, por la gravedad de la crisis fiscal y el fin de la capacidad del Estado para promover el ahorro forzado a través de las empresas estatales.
- La *publicização* o transferencia al sector público no estatal de la producción de servicios competitivos o no exclusivos del Estado.

La parte más directamente relacionada con este trabajo es aquella en la que se hace una división de los sectores del Estado. El Plan distingue cuatro sectores, a los que se asigna una u otra forma de propiedad:

- **Núcleo estratégico:** se refiere a los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Obviamente este sector es de propiedad exclusivamente estatal.
- **Actividades exclusivas:** Se refiere a servicios que sólo el Estado puede prestar, a través de la reglamentación, la fiscalización y el fomento. Hace referencia a la policía, el cobro de impuestos, la asistencia social básica, el tráfico, el control del medio ambiente, la educación básica, la emisión de moneda, etc.
- **Servicios no exclusivos:** en estos sectores, el Estado actúa conjunta o simultáneamente con otras organizaciones públicas no estatales y privadas. El Estado está implicado en estos sectores pues están en juego derechos fundamentales, o porque presentan “externalidades” que no pueden ser asumidas por el sector privado. Se incluyen aquí las universidades, los hospitales, los centros de investigación y los museos. La propiedad es, pues, compartida entre el sector estatal y el sector privado. Surge aquí el concepto de “*publicização*” al que ya hemos hecho referencia.
- **Producción de bienes y servicios para el mercado:** son sectores que corresponden exclusivamente al sector privado. Hasta ahora se mantenían en manos del sector público porque el sector privado no tenía medios para asumirlo o porque eran monopolios naturales. En estos casos, al privatizarlos, el Estado habrá de mantener una rígida reglamentación.

En definitiva, tras la reforma, el Estado dejaría de ser el responsable directo del desarrollo económico y social, para fortalecerse en la función de promotor y regulador de ese desarrollo.

Podríamos decir que estamos ante una sistematización de lo que ya se venía haciendo desde los primeros años ochenta.

Luiz Carlos Bresser Pereira ha publicado numerosas obras, en las que desarrolla su pensamiento respecto a la crisis fiscal del Estado, en lo que denominamos *doctrina Bresser*. En gran medida, sus supuestos subyacen en las políticas económicas aplicadas en los años noventa en Brasil, especialmente en la que aquí nos interesa: la política de privatización. Parte Bresser de una reflexión respecto a la crisis en América Latina: o bien el agotamiento de la capacidad de intervención del Estado provocó la crisis o bien el deterioro de la capacidad de intervención del Estado es consecuencia de la crisis económica. Bresser se inclina por la primera opción y construye a partir de ahí todo su pensamiento. Entiende la crisis fiscal del Estado como brecha entre los recursos necesarios para financiar el gasto público y los ingresos recaudados.

“Por crisis fiscal entendemos no sólo que el déficit público es crónico o la deuda pública excesiva, sino que el Estado ha perdido la capacidad de financiar su deuda en condiciones no inflacionarias” (Bresser, Maravall y Przeworski, 1995: 19).

La situación económica estaría caracterizada por los siguientes elementos:

- El problema de la deuda pública (interna y externa) y del déficit público, como principal argumento para privatizar las empresas públicas, tanto federales como, especialmente, *estadales*.
- Importancia del efecto-imagen de país comprometido con reformas modernizantes.
- Agotamiento de la ISI.
- Deuda externa: enfoque de parche y estatización de la deuda.
- El problema fiscal.
- Necesidades de financiamiento del sector público.

La idea central es que la crisis fiscal del Estado es la causante de los desequilibrios existentes en los años ochenta y noventa en América Latina⁷¹. La crisis fiscal del Estado en América Latina sería resultado de dos factores: por una parte, el excesivo endeudamiento externo de la década de los setenta; por otra, el retraso en reemplazar la estrategia de industrialización

⁷¹ Recientemente esta hipótesis obtuvo el apoyo de Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal de EE.UU. quien declaró al periódico *O Estado de S. Paulo* (21-01-99) que el problema de Brasil es fiscal.

basada en la sustitución de importaciones por otra basada en las exportaciones (Bresser Pereira, 1995c: 47).

Los elementos de esta crisis serían:

- 1) Un alto déficit presupuestario, relacionado con el incremento de las demandas al Estado tras la democratización del país en 1985, con las crecientes transferencias a *estados* y municipios como consecuencia del proceso de descentralización, con la escasa recaudación fiscal, y con los altos tipos de interés, necesarios para captar capitales que permitan cerrar la brecha externa;
- 2) Un ahorro público negativo o muy pequeño, relacionado con las pérdidas en la cuenta de resultados de las empresas estatales;
- 3) Una deuda externa e interna excesiva;
- 4) El excesivo tamaño de la administración directa y la escasa solvencia del Estado expresada en la falta de confianza en la moneda nacional y en el vencimiento a corto plazo de la deuda interna, y
- 5) La falta de credibilidad del gobierno (Bresser Pereira, 1995c: 41).

Se plantea la crisis fiscal como una modalidad particular de parálisis decisoria, ya que el Estado pierde su capacidad de invertir y de impulsar cualquier estrategia de transformación, incluidas aquellas orientadas a su propia retirada y, por tanto, a la ampliación de la economía y de la sociedad de mercado.

La crisis fiscal es además la manifestación de un *impasse* político básico (Sallum, en Sola, 287), debido a que al intentar mantener el apoyo de los heterogéneos sectores del “bloque de poder”, creado en el régimen militar, el Estado acaba por desgastarse frente a todos. Así, contradiciendo un convencionalismo aceptado por casi todos los economistas, se empieza a utilizar la expresión “*o Estado faliu*” (“el Estado quebró”).

En una entrevista que mantuve con el entonces ministro brasileño de la Administración y la Reforma del Estado ⁷², Luiz Carlos Bresser Pereira, señalaba como causas de la crisis del Estado, que, a su vez, sería la causa principal de la crisis económica en Brasil:

⁷² Entrevista celebrada en el Ministerio de la Administración y de la Reforma del Estado en Brasilia D.F. el día 21 de septiembre de 1996. Insistimos en los planteamientos de este prestigioso intelectual por el peso que sus ideas han adquirido en Brasil con la llegada al poder de Fernando Henrique Cardoso y su nombramiento como ministro. Bien es cierto que con el tiempo ha habido otras personas relevantes en los gobiernos de Cardoso con una perspectiva meramente contable de la crisis, entre las que cabe destacar a Gustavo Franco, ex-presidente del Banco Central y Pedro Malan, ministro de Hacienda.

- La crisis fiscal: propiciada por la reducción de la carga tributaria y por el incremento de las demandas sociales. Se añade el peso que suponía en los años 80 la deuda externa y la deuda interna del Estado.
- El agotamiento de la ISI, agudizado por el deterioro de los términos del intercambio y el aumento de las tasas de interés internacionales. En definitiva, nos encontramos ante la imposibilidad de seguir financiando este proceso, que además había generado distorsiones indeseables en el funcionamiento del sistema económico.
- La burocracia ineficiente: el Estado había adquirido un tamaño excesivo, anquilosándose; ya no cumplía sus funciones.

En resumen, nos encontraríamos con un Estado sobredimensionado y paralizado por el fracaso de los mecanismos de financiación, con lo que se quiebra el papel estructurador que venía desempeñando el Estado brasileño desde los años cuarenta. Ante la crisis económica, se plantea la necesidad de sanear el sector público -a través de privatizaciones, reforma fiscal y reforma administrativa- y el sector privado -a través de la liberalización comercial-. Había dos modos de obtener dinero para superar la crisis fiscal: 1) privatización (venta de activos o concesiones), 2) fiscalidad. El aspecto fiscal es abordado con sumo cuidado en esta perspectiva, en parte por lo comentado por Palermo y Saraiva en páginas anteriores, en parte porque no se desea hacer frente a las elites económicas del país, claramente opuestas a cualquier aumento en la carga tributaria ⁷³. Surge así el planteamiento sobre las privatizaciones, como una política económica a aplicar en el marco de la estrategia diseñada para continuar con el mismo modelo en los años 90. El propio Bresser lo resumía así:

“Las empresas estatales desempeñaron un papel decisivo en la primera fase de la industrialización, pero ahora, cuando la eficiencia se vuelve crucial y el Estado tiene una necesidad urgente de recursos para equilibrar sus cuentas, la privatización es la solución *natural*” (Bresser Pereira, 1991a: 205, la cursiva es nuestra).

A partir de la crisis fiscal que sufre el Estado brasileño se plantea la necesidad de que el Estado se retire de todas sus actividades productivas, incluso de aquellas altamente rentables, en términos económicos y sociales, como *Usiminas*, *Companhia Vale do Rio Doce* o

⁷³ El aspecto fiscal es muy amplio y no podemos detenernos aquí. Remitimos, como ejemplo de la perspectiva actual, al trabajo de CEPAL (1998), *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago de Chile. Disponible en www.cepal.org.

Telebrás. Contrariamente a lo que mostramos en el capítulo 1, se presupone que el sector privado es siempre más eficaz que el sector público.

“Durante los años 80, la consecuencia básica de la crisis económica fue la parálisis del Estado en relación a una política económica de largo plazo. Con la crisis fiscal y sus consecuencias básicas –la aceleración de la inflación y la estagnación de la economía–, el Estado se volvió crecientemente incapaz de definir y aplicar objetivos de largo plazo (...) Una crisis fiscal significa que el Estado no tiene fondos para financiar una nueva política económica; que los formuladores de política económica no tienen tiempo o disposición para formular y aplicar una nueva estrategia. Si, sumada a la crisis fiscal, hay también una crisis social debido a la excesiva concentración de renta, la consecuencia es también una crisis de legitimidad que amenaza permanentemente el sistema político y agrava la parálisis en que se encuentra el Estado” (Bresser, 1991a: 11-13).

En trabajos conjuntos de Bresser Pereira con José María Maravall y Adam Przeworski, se refirieron a esta perspectiva como **“enfoque de la crisis fiscal o pragmática”**, presentándose como una supuesta alternativa a la estrategia neoliberal ⁷⁴. Esta perspectiva parece haber adquirido importancia en la elites brasileñas, especialmente entre los intelectuales, tecnócratas y políticos que llegaron al poder con Cardoso (Tavares, 1996: 222).

“Cabe señalar que el “enfoque de la crisis fiscal” está lejos de ser una sólida teoría económica, como la sustitución de importaciones o el monetarismo; ni siquiera puede ser considerada una ideología económica, como sin duda es el neoliberalismo. Se asemeja, más bien, a una intuición sobre las relaciones Estado-mercado, suficientemente vaga para acomodarse a diferentes tipos de obstáculos estructurales e institucionales y a estrategias *realistas* de reforma económica” (Bresser, 1991a) (la cursiva es nuestra).

Como parece claro, no compartimos esta última expresión, si bien creemos que lo anterior sí se corresponde con lo que venimos señalando anteriormente. También podríamos decir, en la

⁷⁴ Creemos que vale la pena reproducir su argumentación *in extenso*: “El enfoque pragmático no debe considerarse como un rechazo, sino como una alternativa al Consenso de Washington, con el que comparte muchos puntos de vista. Ambos se oponen a la visión “nacionalista-populista” que todavía existe en América Latina (...) El enfoque pragmático acepta la necesidad de reducir el tamaño del Estado, que ha crecido de forma *exorbitante* en los últimos cincuenta años, y conviene en que esa expansión generó graves distorsiones, dado que el Estado tendía a verse capturado por los intereses especiales de los *rent-seekers*. Sin embargo, nuestro enfoque destaca que la crisis del Estado latinoamericano se debe al agotamiento de la forma de intervención estatal -la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones-, y no simplemente al tamaño del Estado. No acepta el axioma neoliberal que afirma “como los fallos del Estado son peores que los fallos del mercado, la solución consiste en reducir la intervención del Estado a un mínimo (...) No obstante, con todas esas limitaciones, el enfoque pragmático apoya las reformas liberalizadoras de reducción del Estado, consagradas en la posición neoliberal” (Bresser, Maravall y Przeworski, 1995: 39. la cursiva es nuestra).

línea de lo ya tantas veces aquí repetido, que esta propuesta, resultado de la confluencia de las ideas económicas dominantes y las condiciones económicas en deterioro en América Latina, parte de un neoliberalismo instrumental, en el que se rechaza la intervención del Estado en los términos actuales por su ineficacia⁷⁵, para pasar posteriormente (aunque se rechace explícitamente el calificativo de “neoliberal”) a un neoliberalismo de carácter más fundamental.

c) *La continuidad del P.N.D. y la privatización de servicios públicos.*

Itamar había cerrado las operaciones de privatización dejadas abiertas por Collor, pero no inició ninguna nueva, por lo que el primer año de mandato de FHC fue decepcionante para quienes esperaban un avance en el P.P.. En 1995, apenas se recaudaron US\$ 1.628 millones frente a los 4.188 de 1993 y los 2.315 de 1994 (*Revista da Indústria*, 1997: 9). Sin embargo, la situación no tardaría en cambiar.

En enero de 1995 se produce un cambio en el contexto institucional, al pasar el P.N.D. a ser conducido por el *Conselho Nacional de Desestatização* (CND), que sustituye a la *Comissão Diretora*, constituido por los Ministros de *Planejamento* (que preside el CND); de *Fazenda*; de la *Administração Federal e Reforma do Estado*; de *Indústria, Comércio e Turismo*; por el jefe de la Casa Civil de la Presidencia de la República; y por el Ministro responsable por la empresa a ser privatizada. En estos cambios se incluye la Ley de Concesiones (Ley nº 8.987 de febrero de 1995), de la que hablaremos más adelante. El CND estableció el 14.08.97 que los fondos de pensiones, públicos o privados, sólo podrían participar con hasta un 25% del capital total de las empresas estatales privatizadas.

La argumentación del gobierno Cardoso la resume Antônio Kandir, ministro de planificación, en unas declaraciones a la *Revista da Indústria*, el 8 de julio de 1996. Según él, la privatización permitiría la reducción de la deuda que supondría una disminución de las tasas de interés permitiendo dedicar más dinero para educación, sanidad, etc., actividades propias del Estado en esa concepción como venimos repitiendo. Por otro lado, esta reducción de intereses permitiría también incrementar la inversión, favoreciendo mayores tasas de

⁷⁵ Dado que consideran que “la intervención estatal no es intrínsecamente mala”, el enfoque pragmático añade dos reformas a las del Consenso de Washington: 1) superar la crisis fiscal, y 2) definir una nueva (aunque reducida) estrategia de crecimiento, es decir, una pauta de intervención estatal (Bresser Pereira, 1995c: 54).

crecimiento económico y por ende un mayor empleo. Iremos viendo la realidad o idealismo de estas afirmaciones.

A partir de la perspectiva que acabamos de presentar, se plantea el **programa de privatizaciones** como pieza clave en el ajuste fiscal propuesto por el gobierno. Los ingresos de la venta de los activos estatales serían utilizados para reducir la deuda pública (que viene creciendo a ritmo preocupante), disminuyendo los gastos financieros del gobierno, y permitiría aliviar las necesidades de financiamiento del sector público. Adicionalmente, las privatizaciones deberían ayudar al equilibrio de las cuentas externas, ya que hay expectativas de que había expectativas de que buena parte de los activos estatales fuera adquirida por inversores extranjeros.

“La **cuestión del ajuste fiscal**, a largo plazo, también merece cualificación. Consagrando el concepto de privatización de flujos, considerando fundamental para retomar el desarrollo del país, se pasó a privilegiar la privatización de los *stocks*, o sea, la alienación al sector privado de acciones en poder del sector público, con el objetivo de eliminar deudas. Se trata de una amplia operación de eliminación de pasivos mediante la venta de activos, enfocados al equilibrio fiscal de largo plazo” (Moreira, 1994: 107).

El **déficit público** es calculado a partir de las Necesidades de Financiamiento del Sector Público (NFSP) cuya base está en los principios establecidos por el FMI en el *Manual on Government Finance Statistics* de 1986, y que son calculadas con base en la suma de la variación del *stock* de saldo de la deuda líquida interna del sector público, del flujo de financiamiento externo líquido y de la variación de la base monetaria. El concepto nominal del déficit es la variación total; el operacional excluye de la estimación la corrección monetaria de la deuda; el primario excluye la parte de los intereses (nominales y reales).

Cuadro 29: Necesidades de Financiamiento del Sector Público: concepto operacional - flujos en 12 meses (1986/1989 y 1990/1996).

Años	Total	Gobierno central	Gobiernos <i>estaduales</i> y <i>municipales</i>	Empresas estatales
1986/1989	5,6	3,2	0,9	1,5
1990	-0,3	-2,5	0,4	0,7
1991	-1,4	-0,3	-1,2	0,1
1992	2,2	0,8	0,8	0,6
1993	-0,3	0,0	-0,2	0,0
1994	-1,3	-1,6	0,6	-0,3
1995	4,8	1,6	2,3	0,8
1996	3,9	1,7	1,9	0,3

Fuente: *Banco Central do Brasil*, tomado de Além, 1997: 19.

Podemos ver en el cuadro 29 cómo en los primeros años de la década de los noventa existe un relativo control de las N.F.S.P., mientras éstas se disparan en los años 1995 y 1996, llevando al gobierno a acelerar el proceso de privatización. A mediados de 1998 el gobierno publicaría el déficit incluyendo los ingresos por privatización, que se había disparado a cerca del 7% del P.I.B..

Bienen y Waterbury señalan que “eliminar los pesados cargos de las arcas públicas puede ser a menudo tan importante como el ingreso generado por la venta de las empresas” (1991: 393). En el caso brasileño, entre 1991 y 1999 se obtuvieron 91.672 millones de dólares con las privatizaciones: 73.596 por ingresos y 18.076 por transferencia de deudas al sector privado. En los últimos años, los ingresos por las privatizaciones supusieron un 0.5% del P.I.B. en 1996, un 1% en 1997 y un 1% en 1998.

Ante la imposibilidad de reformar la seguridad social y las administraciones públicas y de llevar a cabo la reforma fiscal ⁷⁶, la venta de empresas estatales es un colchón para compensar los problemas de déficit fiscal y de deuda. Sin embargo, el entonces presidente del BNDES, André Lara Resende, declaraba en 1998:

“Es una equivocación entender el proceso de privatización como un proceso de financiación del déficit público. El proceso de privatización debe ser entendido correctamente como parte de este ajuste estructural de la economía, de esa reorganización de las bases del desarrollo económico y social. Por lo tanto, como parte de ese cambio del papel del Estado en la economía, reduciendo significativamente su participación como empresario directo. Como eso crea recursos, debe maximizarse ese proceso, como un objetivo secundario, pero no menos importante, en lo que trae recursos para el Estado con la venta de esas empresas. Esos recursos deben reducir el déficit

público reduciendo deudas ⁷⁷, lo que de cierta forma reduce el coste de financiamiento del Estado, la carga de los servicios de la deuda pública en el futuro (...) Ahora, ciertamente, usar la venta de activos para financiar el déficit corriente es una de las políticas más irresponsables que se pueden hacer” (Resende, 1998).

El “papel vital” atribuido al P.P. (Pinheiro y Giambiagi, 1999: 33) tenía dos vertientes: primero, la privatización redujo la necesidad de contraer préstamos para financiar el déficit en cuenta corriente y, segundo, ayudó a financiar el déficit fiscal, conteniendo el crecimiento de la deuda pública, que habría alcanzado el 32,9% del P.I.B. en 1997 (contra 26% en 1994) si no fuese por la privatización, manteniéndose en el 30,7%.

Cuadro 30: Privatización y deuda del sector público (1995/1997).

Deuda pública líquida	1995	1996	1997
Deuda fiscal	27,3	29,0	30,7
Ajuste patrimonial	n.d.	1,9	0,1
Privatización	n.d.	-0,1	-2,0
Pasivos ocultos	n.d.	2,0	2,1
Total	27,3	30,9	30,8

n.d.: no disponible.

Fuente: Banco Central, en Pinheiro y Giambiagi, 1999: 34

Si bien había una gran cantidad de reservas (65.000 millones de dólares), que actuaban como colchón, la privatización supone la venta de activos para siempre, teniendo como fin resolver coyunturalmente problemas estructurales. En este sentido, durante todo el primer mandato de Cardoso, hubo una dura **polémica por el uso de los ingresos de la privatización** entre dos partes: por un lado Pedro Malan, ministro de Hacienda, Antônio Kandir, ministro de Planificación y Gustavo Franco, presidente del Banco Central, que pretendían destinar todos los ingresos por privatización a la reducción de la deuda; por otro, José Serra, ministro de Sanidad y Luis Carlos Mendonça de Barros, ministro de Telecomunicaciones, que apoyaban el uso de una parte importante de dichos ingresos para realizar inversiones en el área social. En términos globales, la primera postura ha sido dominante. Kandir confirmó que el gobierno discute la posibilidad de destinar parte del dinero obtenido con la venta de empresas federales y *estaduales* a otros gastos además de al pago de deudas (*OESP*, 13.07.1997). El ministro de Comunicaciones, Sérgio Motta, criticó la idea de usar este dinero apenas para amortizar la deuda interna. “De nada sirve tener estabilización económica si no está sujeta a un proyecto de desarrollo” (*OESP*, 16.07.1997). Motta apoyaba que parte de los recursos de la concesión

⁷⁶ Por el interés del gobierno de Cardoso en la reelección.

de la banda B de telefonía móvil fuera usada en financiar proyectos económicos que no fueran inflacionarios, como proyectos en el área social. Un caso especial fue de la privatización de la C.V.R.D., en el que se decidió que el 50% del total recaudado sería usado en la amortización de la deuda y el otro 50% en la financiación de actividades productivas rentables, cuyos intereses serían usados también para reducir la deuda. En cualquier caso, el uso de los recursos obtenidos con la privatización tiene una importancia simbólica porque fundamentalmente muestra que F.H.C. pretende mantener una política de austeridad fiscal. Únicamente se sentirá algún efecto a medio y largo plazo, no inmediatamente.

Cuadro 31: Deuda líquida del sector público (1981-1998, años seleccionados) (en % del P.I.B.).

	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1996	1997	1998
Deuda interna	8,8	16,6	19,5	17,3	20,3	12,0	17,8	21,8	27,0	26,6	31,8
Deuda externa	14,9	32,9	30,6	30,0	18,6	23,3	14,4	5,5	3,9	4,3	2,2
Total empresas estatales	15,3	25,9	26,3	22,9	14,8	17,5	14,2	6,6	5,8	2,8	n.d.
Deuda líquida total	23,7	49,5	50,1	47,3	38,9	35,3	32,2	27,3	30,9	30,9	34,0

n.d. No disponible

Fuente: *Programa Econômico y Boletim do Banco Central*, varios números.

Se produce un importante aumento de la deuda pública en 1983, tras la crisis de 1982. La deuda externa era entonces el componente principal de la deuda total. Posteriormente, la deuda total fue descendiendo, para aumentar nuevamente a partir del Plan Real a pesar de los ingresos por privatización. Pero esta vez, la causante del incremento era la deuda interna, y no sólo porque la deuda externa dejó de ser un grave problema, sino porque el gobierno ha sido incapaz hasta el día de hoy de frenar este incremento. Por otra parte es muy significativa la reducción de la deuda de las empresas estatales, hasta desaparecer recientemente. De hecho las empresas estatales salieron de un déficit de R\$ 108 millones para alcanzar un resultado positivo de R\$ 236 millones (*OESP*, 24.10.1997).

Si bien los economistas del Citibank, Carlos Kawall y Felipe Macedo de Holanda, esperaban que las privatizaciones previstas para 1997 y 1998 iban a permitir reducir la deuda líquida en más del 3% del P.I.B., la realidad es que la deuda se disparó en esos años como vemos en el

⁷⁷ El jefe del departamento económico del BNDES, Armando Castelar Pinheiro, señalaba “Ingresos *once and for all* deben ser utilizados sólo para cubrir gastos *once and for all*” (Pinheiro, 1994a: 18).

cuadro 31 (OESP, 06.07.1998). También es cierto que estos mismos analistas, señalaban que la contribución de la privatización iba a permitir estabilizar la deuda hasta finales de 1998, siendo de ahí en adelante indispensable la contribución de reformas constitucionales para garantizar una reducción más acentuada del gasto primario, impidiendo uno nuevo incremento de la deuda cuando se agote el potencial de la privatización, a finales de siglo. Y estas reformas constitucionales están yendo más lentas de lo previsto, tanto en lo referente a la previsión *social* como a la reforma tributaria.

En términos reales, la deuda líquida del sector público saltó de R\$ 153.100 millones en diciembre de 1994 a R\$ 516.600 millones en diciembre de 1999, pasando los intereses pagados por el sector público de R\$ 27.100 millones en 1994 a R\$ 72.500 millones en 1998 y R\$ 130.100 millones de 1999 (BNDES, 1999a). En los acuerdos de inicios de 1999 con el FMI se preveía que la deuda alcanzara el 45% del P.I.B..

Una vez que el P.P. estaba consolidado y con un grado importante de legitimidad, se aprueban en 1995 varias enmiendas constitucionales en el Congreso Nacional: al fin de la distinción entre empresa brasileña y empresa brasileña de capital nacional aprobado con Collor se añade la apertura a la iniciativa privada para la explotación de los servicios de gas canalizado, de navegación de cabotaje, gas, minería de hierro, telecomunicaciones y electricidad; la autorización para que empresas constituidas bajo la ley brasileña y que tengan domicilio en el país realicen actividades de minería, así como la autorización para que la Unión firme contratos con empresas privadas de telecomunicaciones y de explotación de petróleo, rompiéndose el monopolio en este sector⁷⁸. Estas medidas proporcionaron mayor atractivo a las futuras privatizaciones.

Una vez concluido el proceso de transferencia de empresas estatales de la industria de transformación al sector privado, el primer gobierno de FHC inicia la tercera etapa de la privatización centrándose en la infraestructura y en los **servicios públicos**⁷⁹: transporte, energía, telecomunicaciones y saneamiento (Moreira, 1994: 108), en los que es necesario introducir nuevos mecanismos operacionales y financieros, respaldados en un nuevo marco

⁷⁸ No de cara a su privatización como en los otros sectores, sino en vistas a permitir la entrada de capitales, extranjeros en su mayoría.

⁷⁹ “El **servicio público** puede ser definido como toda actividad material ejercida por el poder público, directa o indirectamente, mediante delegación, con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas bajo el régimen de derecho público, caracterizado por la subordinación del interés particular al interés colectivo” (Coelho y Wagner, 1996: 17).

legal, de forma que permita incentivar la recuperación y la expansión de los servicios públicos, buscando “mejoras en la eficiencia global, aumento de las condiciones de competitividad de la economía y elevación de los niveles de vida de la población brasileña” (ibid.). Un punto muy importante era la financiación de la infraestructura nacional, teniendo en vista la necesidad de retomar el proceso de desarrollo.

Licínio Velasco, en entrevista mantenida el 22.09.1998, señalaba que la privatización de servicios públicos presenta una situación diferente respecto a la privatización de empresas productivas. Es razonablemente optimista en relación a lo que había anteriormente ⁸⁰, incluso aceptando que se plantearán múltiples problemas en la regulación de estos servicios una vez estén en manos privadas. Cree que puede que sea la solución menos mala, ya que al menos ahora los contratos son jurídicamente aplicables, mientras en el caso de las empresas estatales nadie respondía cuando no se cumplía lo acordado. Admite sin embargo que también es posible la captura del gobierno en las agencias reguladoras ante el problema cultural de falta de fiscalización.

“El cambio de paradigma tecnológico y el impresionante desarrollo de un grupo de compañías privadas brasileñas volvieron la presencia del Estado menos importante en la infraestructura. Por un lado, pocas actividades pueden actualmente ser calificadas como monopolios naturales. Por otro, la creciente presencia del sector privado en la generación de energía eléctrica y en telefonía móvil, la construcción de más de 60 terminales portuarios privados en los últimos años y el interés demostrado por inversores privados en carreteras y puentes con peaje son señales claras de que las compañías privadas brasileñas pueden ser y serán encargadas de muchos servicios de infraestructura en un futuro no muy lejano” (Bonelli y Pinheiro, 1994: 24).

Recordemos que algunas de las empresas que ahora se deseaba privatizar fueron estatizadas en el pasado como consecuencia de la incapacidad del sector público de regularlas adecuadamente cuando estaban en manos del sector privado (transnacionales extranjeras en su mayoría, que se negaban a realizar inversiones y a funcionar en la nueva óptica de servicio público). Así, habría que establecer una legislación específica definiendo los derechos y deberes del Estado, de las empresas y de los consumidores y determinando cómo y por quién serían dirimidas eventuales disputas (Pinheiro, 1994a: 14). Según este economista, y dada la experiencia brasileña al respecto, “es esencial que las reglas del juego sean definidas antes de

⁸⁰ Se refiere a la falta de marcos regulatorios en las primeras privatizaciones.

la venta” (ibid.)⁸¹, para evitar que las empresas consoliden su poder de mercado antes de que el aparato regulatorio sea establecido, pues en caso contrario las agencias de regulación podrían ser cooptadas por los supuestamente controlados. Veremos que no siempre se hizo así.

Por otro lado, al existir externalidades positivas en la inversión en infraestructura, el Estado deberá intervenir para garantizar que el sector privado no invierta por debajo de un nivel considerado óptimo desde el punto de vista social. La mejor política para resolver este fallo de mercado consiste en disponibilizar recursos para inversores privados a tasas de interés por debajo de las de mercado y/o con plazos largos de vencimiento. Este fue uno de los papeles desempeñados por el BNDES en el pasado y se supone que seguirá cumpliéndolo en el futuro (Bonelli y Pinheiro, 1994: 25).

“La eliminación de los cuellos de botella acumulados desde la década de los 80 y la mejora de los servicios de infraestructura en Brasil requieren inversiones elevadas. En este sentido, el aumento de la participación del sector privado es deseable no sólo por proveer fuentes de financiación adecuadas, sino también para aumentar el nivel de eficiencia de la inversión. Desde mediados de 1995, el gobierno brasileño viene promoviendo una serie de reformas estructurales con el objetivo de incentivar la inversión privada en infraestructura. Avances significativos se han observado tanto en el establecimiento del marco regulador como en la privatización de sectores relevantes de la infraestructura” (Rigolon y Piccinini, 1997: 13).

En este contexto nos encontramos ante lo que hemos denominado en el apartado I.4., “privatización en el margen”, por la que el sector privado se encarga de ampliar la capacidad productiva de los servicios públicos, constituyéndose sectores mixtos en los que coexiste la tradicional producción estatal con producción privada en nuevas inversiones. Así, señala Prado:

“Todo sugiere que la recuperación rápida de la inversión en estos sectores, esencial para la mejora de la competitividad sistémica del País, sería mejor asistida por un reecucionamiento de la economía mixta que por la priorización de la venta de activos” (Prado, 1995: 4).

La Constitución, en su artículo 175, establecía que las concesiones de servicios de utilidad pública fuesen objetivo de una ley complementaria. La **Ley de Concesiones** (nº 8.987) de

⁸¹ Sin embargo, este economista del BNDES, en la línea ideológica liberal de la institución, apunta que “la privatización debe obedecer al principio de que la mejor forma de regulación es la competición” (ibid.).

servicios públicos, aprobada en febrero de 1995 ⁸², supone un instrumento para que el gobierno pueda establecer las reglas para delegar la provisiones de servicios públicos a empresas privadas, con los objetivos de permitir una mayor inversión en las infraestructuras brasileñas, así como introducir competencia en estos sectores. Como señala Passanezi (1998: 209)

“En suma, la Ley de Concesiones y los aspectos generales de la Ley n° 9.074/95 constituyen el paso inicial para la efectiva transición de un modelo de provisión pública hacia un modelo de provisión privada de infraestructura, estableciendo los parámetros mínimos necesarios para la participación privada en la gestión y operación de los servicios públicos”.

Con esta ley se establecen las reglas generales para la licitación de las concesiones en varios segmentos de infraestructura, incluyendo el sector eléctrico. Se plantean varias alternativas institucionales para la reorganización de los servicios de utilidad pública, a saber:

- Ejecución directa por el poder concedente.
- Concesión, con exclusividad, a una empresa estatal.
- Concesión, con exclusividad, a una empresa privada o a un consorcio de empresas privadas.
- Concesión, sin exclusividad, a empresas estatales.
- Concesión, sin exclusividad, a empresas privadas o a consorcios de empresas privadas.

Esta ley afecta a los tres niveles: federal, *estadual* y municipal, y se aplica a una amplia gama de servicios públicos: energía eléctrica (generación, transmisión y distribución), transporte, telecomunicaciones, construcción de autopistas, puertos y aeropuertos, distribución de gas natural, saneamiento básico y abastecimiento de agua.

Los objetivos de esta ley son:

1. Inducir a las empresas que detentan los derechos de concesión y permiso de explotación, a emprender amplios programas de modernización con vistas a la permanente mejora de los patrones de desempeño.
2. Asegurar el ingreso de nuevas empresas interesadas en actuar en los sectores mencionados, estableciéndose así un marco competitivo.
3. Estimular la competencia directa e indirecta entre concesionarios, con el fin de ofrecer a los consumidores unos mejores servicios.

⁸² El propio Cardoso, como senador, había sido el autor del proyecto de ley.

Según esta ley, al menos en teoría:

- Todas las concesiones son por un período determinado de tiempo, renovándose por licitación.
- No existen subsidios gubernamentales, asumiendo la concesionaria todos los riesgos empresariales.
- El usuario participa oficialmente de la fiscalización sobre la prestación de los servicios.
- Se abandona la regla que garantizaba una tasa fija de retorno sobre los costes totales incurridos, que incentivaba la ineficiencia de las empresas. A partir del nuevo esquema, se adopta el criterio del precio definido en el contrato y en la revisión de las tarifas se considerará la evolución de los costes de las concesionarias.

Las concesiones corresponden al tercer tipo de referencia que señalaban Vickers y Yarrow⁸³. Se diferencian en varios elementos de la privatización como enajenación de activos que hemos visto hasta ahora (Coutinho, 1995: 35-36). En primer lugar, mientras en éste caso se transfiere la propiedad de los activos a la iniciativa privada, en las concesiones el poder concedente permanece como titular de los activos físicos y operacionales. En segundo lugar, en el caso de la privatización la injerencia del Estado se restringe a las reglamentaciones generales de mercado, al mismo nivel que las demás actividades privadas de la economía. En el caso de las concesiones, el poder público mantiene un control regulador total y permanente sobre el objetivo de la concesión, fiscalizando, realizando el seguimiento de la calidad de los servicios y redefiniendo eventuales alteraciones tarifarias, es decir, con una vinculación entre el desempeño operacional y económico de la empresa privada y la acción gubernamental. En tercer lugar, en el caso de transferencia de activos el carácter de la misma es irreversible, mientras en las concesiones se revierte el patrimonio al Estado tras el período de contrato de la concesión (entre 15 y 30 años).

Se incluyen así en 1995 en el P.N.D. empresas como el sistema Eletrobrás, comprendiendo la propia Eletrobrás, Furnas, Chesf, Eletronorte y Eletrosul. El saneamiento básico fue incluido en el PND en febrero de 1997. Los recursos obtenidos con esta privatización serían usados por *estados* y municipios para ampliar las inversiones en el área, con participación privada, no

⁸³ Vid. capítulo I.4.

teniendo por objetivo el rescate de la deuda pública como ocurre con las otras privatizaciones. El Sistema Telebrás no se incluyó en el P.N.D. por lo que su privatización fue llevada a cabo directamente por el ministerio de comunicaciones.

Un aspecto importante es el del **capital extranjero**, que hasta 1994, apenas había adquirido el 1% de las acciones de empresas estatales colocadas a la venta. Las razones de este bajo porcentaje eran **a)** el poco interés de las empresas transnacionales por los sectores hasta entonces privatizados, **b)** las restricciones legales existentes⁸⁴, **c)** el elevado descuento (25%) sobre el valor facial de los títulos de la deuda externa, **d)** la inestabilidad económica del país a finales de los ochenta y **e)** las dudas sobre la misma gestión de gobierno en esa época. Sin embargo, dado el retraimiento de la inversión doméstica, el gobierno consideraba que “la entrada de capital extranjero puede tener impactos muy positivos sobre los ingresos de privatización” (Pinheiro, 1994a: 17), así como en términos de modernización tecnológica.

Si bien el plan de Cardoso consiguió detener la espiral inflacionista, no era suficiente de cara a los inversores, que pedían además la aprobación de reformas constitucionales radicales de cara a poder privatizar algunas empresas consideradas hasta entonces como estratégicas. En el paquete de reformas se incluía la apertura a la inversión privada de la empresa estatal *Petroleo Brasileiro, S.A.* (Petrobrás), la eliminación del monopolio estatal de las telecomunicaciones, un mismo tratamiento legal para el capital extranjero que para el brasileño, la apertura de la industria hidroeléctrica y minera al capital extranjero y la eliminación de las restricciones que impedían que las empresas estatales se declarasen en bancarrota. Como hemos visto, en junio de 1995 se aprueba en el Congreso el fin de la discriminación contra las empresas extranjeras y la apertura del sector minero al capital extranjero, así como poner fin al monopolio estatal en las telecomunicaciones y abrir la navegación costera y fluvial a armadores extranjeros.

Se plantea en este punto el problema de los dividendos que van al exterior. Parece frecuente que las empresas transnacionales que han adquirido antiguas empresas estatales brasileñas envíen a sus países de origen una parte importante de sus beneficios, no favoreciendo así la capitalización de los sectores abiertos a la competencia. Según la consultora Máxima, la empresa Light, privatizada en 1996, envió el 100% de los beneficios al exterior.

⁸⁴ Vid. apartado IV.3.

Por otra parte, y según lo señalado en relación al Plan Real, los ingresos por la venta de empresas estatales permitieron en 1997 y 1998 financiar una parte significativa de las necesidades de recursos externos y compensaron la demora en la realización del ajuste fiscal (que se llevaría a cabo en los presupuestos para 1999). Las privatizaciones fueron entonces responsables de cerca del 35% de los recursos externos que entraron en Brasil. (*OESP*, 16.11.1998). Los capitales que entraron con la privatización representaron el 25,4% de las inversiones directas en 1996 y 28,0% en 1997. En el sector de energía eléctrica estos porcentajes son del 0,2% en 1995, 21,22% en 1996 y 23,21% en 1997 de los flujos de inversión extranjera. Téngase en cuenta que “la privatización no depende de la tasa de interés, y por eso no hay riesgo de desistencia en la entrada de capitales en el país” (Flávio Castelo Branco, economista de la CNI, en *OESP*, 22.06.1998). Como ejemplo, la venta de las *teles* compensó la salida de capitales de corto plazo: de los 22.000 M R\$ obtenidos, 5.000 millones vinieron del exterior.

La tendencia en el período de gobierno de FHC es que la participación de empresas extranjeras en el P.P. se incremente. Según Irimá da Silveira, subjefe de la *Secretaria Geral de Apoio à Desestatização* del BNDES, tres factores explican la mayor confianza de los inversores -especialmente extranjeros- en las privatizaciones brasileñas:

1. Consolidación del Plan Real, que acabó con la inflación y estabilizó la economía.
2. Modificaciones constitucionales, que terminaron con el monopolio estatal del petróleo, los combustibles y las telecomunicaciones y dieron un tratamiento nacional a las empresas extranjeras con sede en Brasil.
3. Apertura del mercado de brasileño de servicios.

Así, la participación de inversores extranjeros fue pequeña hasta 1995, aumentando muy rápidamente a partir de entonces, y pasando de menos del 1% del total a finales de 1994 a 42,2% a finales de 1998 (Pinheiro y Giambiagi, 1999: 37)⁸⁵. Así, de una media anual de 1.200 millones de dólares en 1992-1993, se pasó a 21.600 millones de dólares en el período 1997-1998, monto equivalente a dos tercios del déficit de las cuentas externas en ese período.

⁸⁵ Las diferencias existentes entre Brasil y otros países de la región (dimensión y sofisticación de su parque industrial, escala de los capitales privados internos y la existencia de riqueza financiera líquida ociosa) podían presagiar una “solución nacional-autárquica para la privatización” (Prado, 1994: 298), pero, en términos generales, no fue el caso, si bien es cierto que algunos grupos económicos brasileños han adquirido algunas empresas privatizadas importantes (como es el caso de la C.V.R.D.).

A principios del año 1998 se esperaba que entre el 40 y el 50% del total de la recaudación por privatizaciones federales y *estaduales* proviniera del exterior, lo cual suponía unos US\$ 12.000 a 15.000 millones. “Esperamos financiar por lo menos 60% del déficit en transacciones corrientes con esos recursos externos”, dijo el ministro de planificación Antônio Kandir (*OESP*, 30.01.1998). Esperaban que el déficit, que incluye la balanza comercial, servicios y transferencias unilaterales, quedara ese año en US\$ 30.000 millones. En 1997 el déficit en transacciones corrientes de la balanza de pagos fue de US\$ 33.800 millones. En la misma línea, el economista del BNDES Fábio Giambiagi sostenía en entrevista realizada el 25.09.1998 que es necesario tener una mayor financiación externa para cerrar la balanza de pagos debido al alto déficit comercial provocado por la apertura comercial y la imposibilidad de aumentar las exportaciones en la medida necesaria.

La participación extranjera supuso hasta junio de 2000 un 44,7% de los ingresos por privatización. El origen de estas inversiones es EEUU (15,4%), España (12,3%), Portugal (6,6%), Italia (1,9%), Chile (1,4%), Bélgica (1,2%), Gran Bretaña (1,0%), Canadá (0,9%) y Francia (0,9%), entre otros. El 59,4% de las inversiones extranjeras se hizo en el sector de telecomunicaciones, el 50,8% en las privatizaciones *estaduales* y el restante 16,5% en las privatizaciones del P.N.D.. En estas cifras, dadas las fechas sólo se incluyen algunas de las privatizaciones en el sector eléctrico, pues se han realizado posteriormente.

En cuanto a las **tarifas**, se establece que la propuesta que ofrezca una menor tarifa (o la mayor oferta en el caso de pago al poder concedente para otorgar la concesión o bien una combinación de ambos criterios) será la vencedora. Esta cuestión es clave porque, por un lado, es el instrumento que garantiza el retorno del capital invertido por la concesionaria y, por otro, es la variable que define la posibilidad de acceso de los usuarios al servicio prestado. La ley 8.987 establece que la tarifa sea determinada en el proceso de licitación del servicio, como uno de los elementos decisivos en la definición de la empresa vencedora. Se admite así implícitamente que la competición entre las empresas que pujan por la concesión es suficiente para conducir la tarifa mínima compatible con la adecuada prestación del servicio.

Si bien el Estado brasileño ha mostrado históricamente su incapacidad para llevar a cabo una **regulación** efectiva, es ésta una pieza clave en la nueva forma de privatización, la concesión de servicios de utilidad pública. La fiscalización de los servicios será hecha, de acuerdo con la ley de concesiones, “por intermedio de un órgano técnico del poder concedente o por entidad

con él convenida, y, periódicamente, conforme previsto en norma reglamentar, por comisión compuesta por representantes del poder concedente, de la concesionaria y de los usuarios”. Tales organismos deberán velar porque el servicio sea prestado de forma adecuada, es decir, con “regularidad, continuidad, eficiencia, seguridad, actualidad, generalidad, cortesía en su prestación y modicidad de las tarifas”.

En Brasil, como en otros países, ha prevalecido el “hacer haciendo” sobre el “pensar para hacer”, es decir, se ha priorizado la regulación al tiempo que se privatizaba o incluso después en lugar de esperar a tener un modelo de regulación establecido antes de proceder a la venta de la empresa en cuestión.

En el caso de la privatización de servicios públicos adquiere especial relevancia la regulación de la prestación de servicios⁸⁶

“Incluso cuando la privatización es parcial, es imprescindible la redefinición del ambiente regulatorio previamente a la venta de activos, no sólo para establecer parámetros al cálculo capitalista como para evitar pesadas cargas al consumidor” (Prado, 1995: 3).

Se crean así agencias reguladoras en los sectores de la electricidad (*Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL*), telecomunicaciones (*Agência Nacional de Telecomunicações-ANATEL*) y petróleo (*Agência Nacional do Petróleo-ANP*).

“Llegamos a la etapa final del proceso de reestructuración en el cual el Estado deja de ejercer el triple papel de empresario, inversor y operador de servicios públicos, pasando a ejercer las *funciones mucho más nobles* de fiscalizador, regulador y poder concesor” (Ethevaldo Siquiera, en *OESP*, 02.08.1998: B6). (la cursiva es nuestra)

Así, tarifas y órganos de control son, puntos clave del régimen de concesiones. De su adecuado ecuacionamiento depende el éxito de la implantación de dicho régimen (Baner, 1996: 109).

d) La privatización de la Companhia Vale do Rio Doce y del Sistema Telebrás.

⁸⁶ Vid. en I.4. definiciones de regulación.

Las privatizaciones de la *Companhia Vale do Rio Doce* y del sistema Telebrás son las más importantes de la década, junto a la privatización del sector eléctrico que será detallada como estudio de caso en los capítulos V y VI.

La *Companhia Vale do Rio Doce* (C.V.R.D.), o Vale como es conocida, fue incluida en el Plan Nacional de Desestatização (P.N.D.) en junio de 1995. Su privatización permitió ir cerrando las privatizaciones en el sector industrial. El planteamiento del gobierno era el siguiente:

“La C.V.R.D. privatizada, más ágil y lucrativa, será capaz de continuar cumpliendo un papel relevante en el nuevo ciclo de crecimiento del país, generando riquezas e impuestos, desarrollo tecnológico, aumento de exportaciones, nuevas oportunidades de empleo y atracción de inversiones de largo plazo. Por otro lado, el Estado podrá aplicar los recursos obtenidos con la venta de su participación en la Empresa en la reducción de la deuda pública, con la consecuente disminución de encargos, lo que posibilitará la realización de inversiones demandas por la sociedad, sin ampliación del déficit fiscal” (Extracto de la Exposición de Motivos nº 026 para la privatización de la C.V.R.D., en *Privatizar Vale, Boletim informativo sobre o processo de privatização da Vale do Rio Doce*, nº 7, junio de 1997).

Apenas dos grupos participaron en la subasta: el Consorcio Valecon, liderado por el grupo brasileño Votorantim, asociado al grupo japonés encabezado por la Nippon Steel Corporation y con participación de la Anglo American Corporation; y el Consorcio Brasil, liderado por el grupo brasileño Vicunha, a través de C.S.N., asociado a los grupos financieros Citibank, George Sros y National Bank y a un conjunto de fondos de pensión de grandes estatales brasileñas. La victoria del Consorcio Brasil fue una sorpresa, dada la magnitud y solidez de los intereses asociados en el Consorcio Valecon. La venta de la Vale transfirió no sólo actividades de explotación y exportación de minerales, sino también una parte fundamental de la infraestructura de vías y transporte marítimo del país.

La *Companhia Vale do Rio Doce* (C.V.R.D.) se crea en 1942 para abastecer a Estados Unidos de los minerales que necesitaba la fabricación de armamento durante la Segunda Guerra Mundial. La empresa se consolidó en los años 50, participando en la ampliación del parque industrial brasileño, con la creación de C.S.N., Cosipa, Cia. Ferro e Aço de Vitória. Con la expansión de los años 60, invirtió en puertos, transportes a granel, petróleo, reforestación, etc. En la década de los 70, la Vale se convirtió en el mayor complejo mundial de minería, transporte y embarque de mineral de hierro del mundo occidental. Sus intereses se

expandieron a la bauxita, aluminio, oro, fosfato, potasio, cobre, níquel, etc. Se crean numerosas asociaciones con el capital internacional. En todo este tiempo, la Vale no tuvo reveses económicos, ni contribuyó al déficit público⁸⁷. Se trataba en el momento de su privatización de una sociedad mixta, con 49% de su capital en manos privadas. Tenía 34.811 empleados, unos ingresos operacionales líquidos de R\$ 2.578 millones (diciembre 1995) y un patrimonio líquido de R\$ 10.817 millones (diciembre 1995). Era entonces la mayor empresa exportadora brasileña y la mayor productora de oro de América Latina.

El 6 de mayo de 1997 fue vendido el 41,73% del capital ordinario, que reportaron al Estado unos ingresos en la subasta de R\$ 3.338 millones, pagados íntegramente en moneda corriente. El precio mínimo fijado había sido de R\$ 2.782 millones, con lo que el sobreprecio fue del 19,98%. El comprador asumió también US\$ 3.559 millones de deudas. El reparto entre los compradores quedó como sigue: Litel Participações S.A.-39%, C.S.N. Steel Corporation -25%, Eletron S.A.-17%, Sweet River Investments Ltd.-9%, BNDESPar-9%, Investvale-1%. Así, la nacionalidad de los compradores fue de un 91% empresas brasileñas y un 9% estadounidenses.

La privatización de la C.V.R.D. hubo de suspenderse en tres ocasiones, ante la oposición sostenidas por diversos sectores y apoyada, en un primer momento, por instancias judiciales. Los sindicatos criticaron duramente esta venta argumentando que el monto obtenido apenas supone dos meses de intereses de la deuda⁸⁸, perdiéndose un importante instrumento de planificación en vistas del desarrollo de amplias zonas del país. Según ellos, no puede “medirse” únicamente lo que rinde la Vale por los dividendos que ofrece a la Unión, sino por el efecto multiplicador de sus intervenciones, dado que era política de la Unión reinvertir la mayor parte de los dividendos en la propia empresa y en las zonas de actuación de la Vale.

En cuanto al proceso de privatización del **Sistema Telebrás**, que constituyó la mayor privatización del mundo en 1998, hay que destacar que el sector de las telecomunicaciones era muy atractivo para el capital privado pues se trataba de un sector que contaba con 3 millones de teléfonos móviles, 15 millones de teléfonos fijos y 400.000 teléfonos públicos, con empresas que operaban en mercados con demanda potencial elevada debido al atraso en

⁸⁷ Datos obtenidos de InformaCUT (1997), n° 264, del sindicato CUT.

⁸⁸ Señalaba el diario *O Estado de S. Paulo* (22.07.1997) que la privatización de la C.V.R.D. había reducido la deuda líquida del sector público por primera vez en dos años: de 34,2% del P.I.B. en mayo a 34,5% en abril. Sin embargo, como ya vimos, en 1998 y 1999 creció nuevamente y en un porcentaje mayor.

las inversiones. Durante años el Estado apenas había invertido en este sector, lo que sin embargo sí hizo una vez se decidió su privatización. Se pasó así de R\$ 200-300 millones por año a R\$ 1.100-1.200 millones. Dice Castelar que era difícil defender el mantenimiento de las telecomunicaciones como empresa pública, ya que nunca había funcionado como servicio público. Sin embargo, si bien no podemos extendernos en este punto, queremos destacar cómo en los países occidentales, las telecomunicaciones funcionaron como servicios públicos hasta esta década, ofreciendo niveles satisfactorios de calidad en el servicio, con objetivos que iban más allá de los meramente empresariales, sin perder por ello su eficiencia.

Antes de su privatización, el gobierno decidió reestructurar el sector, dividiendo Telebrás en 12 *holdings*: Embratel (empresa única de larga distancia), 3 compañías de telefonía fija y 8 de telefonía móvil. El Grupo Telebrás tenía la mejor situación financiera del sector productivo estatal, era una de las menos endeudadas del mundo en el sector y tenía tarifas incrementadas por encima de la inflación después del inicio del Plan Real. Las empresas del sistema Telebrás habían registrado un beneficio acumulado hasta agosto de 1996 de R\$ 1.803 millones y el *holding* de R\$ 2.171 millones.

El monto obtenido con la privatización en julio de 1998 de estas empresas (R\$ 22.058 millones) convirtió esta privatización en la mayor de la historia de Brasil y en la tercera del mundo en el sector de las telecomunicaciones. Sérgio Motta, ministro de comunicaciones en el primer gobierno de Cardoso, había valorado el sistema Telebrás en US\$ 120.000 millones en octubre de 1997 y un precio mínimo por la venta del 19,26% del capital que poseía la Unión (51,7% del capital votante) de R\$ 21.000 millones. Tras el fallecimiento de Motta y su sustitución por Luis Carlos Mendonça de Barros, se hizo una nueva valoración, esta vez en US\$ 70.000 millones y un precio mínimo de R\$ 13.470 millones (US\$ 11.500 millones). Esta cuestión provocó una gran polémica en Brasil. El gobierno y los partidarios de la privatización defendían que el primer precio era el valor de la empresa en manos estatales, y el segundo en un ambiente de competencia. Los detractores argumentaban que si bien existían factores negativos tras la privatización (pérdida de la situación de monopolio -por la creación de “empresas espejo” formando un régimen de duopolio-, gradual reducción tarifaria exigida en los contratos de concesión y costes adicionales derivados de inversiones en mejora del servicio, metas de universalización y gastos, hoy inexistentes, de comercialización) también existían factores positivos (perspectiva de aumento de los ingresos con la venta de nuevos servicios, crecimiento del volumen de llamadas y expansión del número de terminales). A

esto se sumaban los R\$ 27.000 millones que el Estado invirtió en el sistema justo antes de su privatización. Se estimaba que las necesidades de inversión en el sector eran de R\$ 115.000 millones en los próximos 10 años, mientras en los contratos de concesión los compromisos de inversión apenas alcanzaban los R\$ 50.000 millones.

Tras un complejo proceso, entre fuertes medidas de seguridad y con la presencia de 3.000 policías en los alrededores de la Bolsa de Río de Janeiro, ocurrió lo que, según los críticos, pretendía el gobierno. Al fijarse un precio mínimo bajo se consiguió atraer un gran número de empresas participantes en la subasta y se alcanzó un sobreprecio medio significativo del 53,74% sobre el precio mínimo, lo cual fue presentado como un gran acontecimiento.

Según Márcio Wohlers, economista de la UNICAMP, el precio de la Telebrás estaba subvalorado, pero el mercado corrigió el valor. “El gobierno bajó el precio premeditadamente para atraer capital extranjero, con el objetivo de abatir la deuda pública y financiar el déficit corriente” (OESP, 02.08.1998).

En 1999 el gobierno recaudó también 128 millones de dólares con la venta de las concesiones para la explotación de cuatro áreas de telefonía fija de las denominadas empresas espejo que competirían a partir de entonces con las compañías de telecomunicaciones existentes y previamente privatizadas. En este caso, el BNDES aplicó un mecanismo de financiación novedoso. En agosto de 1997 el gobierno planteó financiar el pago del 60% del valor de las concesiones de la telefonía móvil (banda B) a los consorcios vencedores en la subasta. El Banco anticipaba el valor a ser pagado al Tesoro Nacional y recibía el dinero de los consorcios en parcelas ⁸⁹. “La ventaja de este mecanismo de financiación está en la anticipación inmediata de los recursos a la caja del Tesoro Nacional” dijo José Pío Borges, vice-presidente del BNDES (*Jornal do Brasil*, 14.08.1997: 14). La duda que se plantea es por qué ahora sí se considera que el Estado cuenta con recursos para adelantar dinero para inversiones y privatizaciones, cuando anteriormente se había justificado el inicio de este proceso por la falta de esos recursos. Este mecanismo fue paralizado en el primer semestre de 1998, siendo retomadas con la presidencia de André Lara Resende. Inmediatamente después de su privatización, estas empresas empezaron a dar beneficios. Es el caso de Telesp, filial de Telefónica en São Paulo, que ganó 70.589 millones de pesetas en 1999, 8.6% más que en 1998.

⁸⁹ El mecanismo habitual es que el consorcio vencedor paga 40% del valor en la fecha de la firma del contrato. El resto puede ser dividido en 3 parcelas anuales de 20%, corregidas con intereses de la TJLP más 1% al mes.

La venta de Telebrás modificó el perfil de las inversiones en el proceso de privatización en Brasil. La participación extranjera en un negocio de US\$ 18.958 millones ha sido de cerca del 60%, más del doble de la registrada hasta entonces en la venta de estatales (4,2% entre 1991 y 1994, y 28% en 1995). Este aumento coincide con otros cambios: el incremento del volumen de inversiones y el cambio en el objetivo principal, que pasa a ser el mercado de servicios (hasta ahora, la venta de empresas estatales se había dado en la industria) (OESP, 02.08.1998). El dinero recaudado sería destinado a disminuir la deuda pública.

Los argumentos de los sindicatos para presentar recursos judiciales contra la venta de Telebrás se centraban en que:

1. La división de la empresa fue inconstitucional, violando el artículo 37. Según el *Sindicato dos Trabalhadores em Atividades Diretas e Indiretas em Pesquisa e Desenvolvimento em Ciência e Tecnologia de Campinas*, el *Superior Tribunal de Justiça* (STJ) al que recurrió el gobierno no era competente para resolver esta cuestión, que sólo puede ser resuelta por el *Supremo Tribunal Federal* (STF). Según el periódico, el STF ya informó en dos ocasiones que las normas constitucionales habían sido respetadas.
2. Al carecer de tiempo para recurrir al STF, el presidente de este órgano, debería por lo menos conceder “tutela cautelar”, medida preventiva para evitar perjuicios.

En uno de los recursos presentados, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) echó abajo uno de los principales argumentos de la oposición, que acusaba al gobierno de haber subestimado el valor de la venta de la Telebrás. Los ocho miembros del tribunal consideraron que, al haber fijado los precios mínimos en un 20% por encima de los recomendados por las consultoras, el Ministerio de Comunicaciones corrigió eventuales inconsistencias en los cálculos de los consultores. Entienden que las evaluaciones se hicieron con prisas (75 días para analizar la situación actual y proyectar escenarios para 54 empresas de todo el Sistema Telebrás) y que la definición de los números en juego supone un alto grado de subjetividad (OESP, 28.07.1998).

e) Las privatizaciones estatales.

En un contexto de creciente aceptación de la privatización como panacea y como fuente fácil y rápida de ingresos, se sucedieron las privatizaciones de las empresas que poseían los

estados brasileños. A los desequilibrios fiscales existentes se sumaba pues un componente político-ideológico propio de la ola privatista.

El gobierno federal ha mostrado en todo momento un gran interés en favorecer estas privatizaciones. Subraya Licínio Velasco, del BNDES, la importancia de disminuir el *rent seeking* (apropiación del Estado), que es mayor en las empresas *estaduales* que en las federales, por su menor transparencia, ya que es utilizada por los gobernadores como fuente de empleo ⁹⁰ para personas afines así como para obtener recursos para las elecciones, especialmente a partir de la reforma constitucional que permite la reelección. Así, con la privatización de empresas *estaduales*, se pretende quitar poder a los gobernadores ⁹¹ además de equilibrar las cuentas del país en todos sus niveles. El principal instrumento utilizado en este sentido es la renegociación de las deudas que los *estados* tenían con el gobierno federal⁹², utilizada para presionar a los gobernadores a lanzar programas de privatización. En el cuadro 32 vemos la importancia de las deudas *estaduales* y municipales en el total de la deuda líquida del sector público.

Cuadro 32: Participación de la deuda *estadual* y municipal en la deuda líquida del sector público (1987/1994) (en %).

Año	Participación
1987	14.4
1988	14.5
1989	14.9
1990	17.3
1991	19.7
1992	25.9
1993	28.9
1994	38.1

Fuente: *Programa Econômico y Boletim do Banco Central*, varios números (tomado de Giambiagi, 1996b: 20). Otro intento del gobierno federal por controlar los gastos de los *estados* fue la limitación de las posibilidades de endeudamiento de los *estados*⁹³ así como la aprobación de la denominada *Lei Camata*, por la que a partir del 1 de enero de 2000 los *estados* no podrán gastar más del 60% de sus ingresos líquidos con el pago de salarios y otras obligaciones laborales. La base del cálculo es el valor que los *estados* recogen en impuestos, más las transferencias del gobierno federal (*Folha de S. Paulo*, 03.09.1998: 3).

⁹⁰ Lo que en Brasil se conoce por el término *cabide de emprego* (*cabide* = mueble con pequeños brazos donde se cuelgan ropas).

⁹¹ Una resolución judicial permite a los gobernadores disponer libremente de los recursos de la privatización.

⁹² Vid. capítulo VI, apartado 3a.

Además de ofrecer soporte técnico a las iniciativas de desestatización de los gobiernos estatales, el BNDES creó una nueva modalidad de apoyo financiero en el ámbito del Proes (*Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados*), establecido por la MP n° 1.560, por el que el BNDES concede adelantos referentes a la venta futura de las acciones de las empresas estatales que serían privatizadas, recibiendo a cambio acciones garantizadas de estas empresas. Hasta junio de 1997, 13 *estados* se habían adherido a este programa, recibiendo un total de R\$ 1.900 millones. A partir de julio de 1998 ya no se ofrecía apoyo financiero a través de préstamos sino que la única opción sería la entrega de las empresas *estadales* a la Unión (federalización) para su privatización o extinción.

La intervención del BNDES también ha suscitado críticas, especialmente en junio de 1998, por adelantar ingresos de la privatización en año electoral, cuando en muchos estados los gobernadores utilizan esos fondos para inversiones electoralistas.

“Hasta recientemente, los gobernadores se oponían a la austeridad fiscal, a la privatización de empresas públicas, especialmente aquellas de propiedad de los estados, y a la reforma de las estructuras del servicio público. Sus estrategias electorales se basaban en políticas de expansión del empleo público y de gasto en obras públicas y servicios sociales. Después de 1988, esas políticas pasaron a anclarse en los recursos financieros obtenidos con la nueva partida de impuestos recaudados y también con políticas desenfrenadas de financiación por parte de los bancos estatales, ampliamente autónomos” (Tavares, 1996: 225).

El BNDES adelanta fondos sin exigir su uso para reducir la deuda mobiliaria, alegando que imponer esto iría contra la autonomía de los *estados*, si bien éstos viven con una gran dependencia financiera de la Unión, habiendo salido del agujero sólo recientemente, gracias al refinanciamiento de sus deudas con el Tesoro Nacional. Las anticipaciones de ingresos para los *estados* por cuenta de las privatizaciones comenzó en 1995 con la venta de la Cemig. También el Consorcio VBC recibió el 50% del precio mínimo para la compra de la CPFL. El BNDES financia la compra de empresas estatales cuando teme que haya pocos concurrentes. Así, en el caso de la eléctrica Gerasul no hubo financiación pues se presentaron 24 empresas interesadas, la mayoría de Estados Unidos.

Entre noviembre de 1996 y junio de 1998, se vendieron 20 empresas *estadales*, por un monto de US\$ 14.500 millones. En el acuerdo Unión-*estados*, algunos *estados* se

⁹³ Que precisaban de autorización federal para contraer nuevos préstamos en el exterior (OESP, 20.01.1998).

comprometían a usar los ingresos de la privatización en reducir la deuda, pero en referencia al valor básico estimado para la empresa, no incluyendo un eventual sobreprecio obtenido en la subasta.

Los *estados* que más ganaron con privatizaciones (R\$ miles de millones) fueron: São Paulo (5,51), Rio Grande do Sul (4,37), Rio de Janeiro (2,14), Bahia (1,73), Ceará (0,98), Goiás (0,77), Rio Grande do Norte (0,67), Mato Grosso do Sul (0,62), Sergipe (0,57), Pará (0,45).

El uso dado a estos fondos fue diverso. Algunos gobiernos *estaduales* crearon fondos para pagar las pensiones con los ingresos por privatización. El de Bahia, pionero, destinó R\$ 400 M del total recaudado por la privatización de Coelba a este fin. Rio Grande do Sul separó R\$ 625 M de la privatización de Cedae (empresa de agua y saneamiento) también para este fin, y utilizó R\$ 617 M del dinero de la privatización con incentivos para atraer empresas al Estado y R\$ 357 M para el pago de la deuda.

En Ceará, al tener las cuentas saneadas, pudieron utilizar los recursos de la privatización en proyectos sociales y de infraestructura. En Piauí se utilizaron para el pago del 13^{er} salario de los funcionarios públicos. En Rio de Janeiro, el gobernador Marcello Alencar dice que continuará usando 70% del dinero de las ventas en obras de infraestructura, dejando 30% para pagar deudas. En Minas Gerais, los recursos obtenidos con la venta de las acciones de la empresa de energía eléctrica (CEMIG) fueron utilizados en el pago de salarios. Lo mismo ocurrió en Santa Catarina y Mato Grosso do Sul. Como no pueden recurrir al endeudamiento, los gobernadores de estos Estados aprovecharon la venta de activos para financiar sus gastos. La excepción es São Paulo, que destinaba 90% al pago de la deuda (*OESP*, 25.10.1997). En el capítulo V analizaremos lo ocurrido en este *estado*.

f) Resultados generales del proceso de privatización brasileño.

Armando Castelar Pinheiro señala como resultados obtenidos en un trabajo suyo que se ha producido una “significativa mejora del desempeño de las empresas con la privatización” (1996b: 30). Más específicamente, apunta:

- a) llevó a un aumento del nivel de producción de las empresas,
- b) aumentó la eficiencia de las empresas,
- c) elevó la lucratividad de las empresas,
- d) mejoró los indicadores financieros, especialmente en las privatizaciones del período 1991/1994, con un aumento de la liquidez corriente y la reestructuración del capital de la empresa, con la elevación del patrimonio líquido y la reducción del endeudamiento,
- e) estimuló un aumento de las inversiones y de la propensión a invertir,
- f) llevó a una reducción del empleo, en relación a la situación pre-privatización.

Aunque Pinheiro no hace alusión a ello en su estudio, hay que destacar que gran parte de estos resultados son anteriores a la venta de las empresas, concretamente, se produjeron durante la reestructuración que el gobierno llevó a cabo una vez se decidió su privatización. Así, el Estado absorbió deudas e invirtió cantidades importantes en concepto de inversiones, que no serían incluidas posteriormente en el precio de venta. Es curioso que sólo hace mención a este hecho en el punto f), que es el único negativo para el P.P.. Así, destaca en su estudio que se redujo la plantilla de estas empresas en la fase de preparación para la venta y que el empleo había aumentado en el año siguiente a la privatización⁹⁴. Apunta asimismo que los cambios fueron más significativos en las empresas privatizadas en la década de los 90 que las vendidas en los años 80, confirmando, dice, “el principio de que los impactos de la privatización sobre la eficiencia de las empresas son mayores cuando ésta es combinada con otras medidas de liberalización y austeridad” (ibid.). Del mismo modo, y como ya señalamos también para el caso británico, Figueira de Mello (1994: 453) apunta que la mayor parte de las mejoras de eficiencia derivadas de la privatización ocurren antes de la venta propiamente

⁹⁴ En estas evaluaciones de impacto hay que tener cuidado con algunos aspectos. Por ejemplo, el *Jornal do Brasil* de 15.09.1997 mencionaba datos de la Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), privatizada en 1993, señalando que si en 1989 había 22.134 empleados (163 Tm. producidas por empleado), en junio de 1997 había 9.491 empleados (500 Tm. por empleado). Pero seguidamente apuntaba que el salario medio había pasado de R\$ 500 en 1992 a R\$ 1000 en 1997, sin señalar las altas inflaciones de ese período, superiores a 2.000% a.a. Otro ejemplo es el de Argentina, en donde la eficiencia de los servicios decayó poco antes de su privatización, por lo que hay que tener esto en cuenta cuando se dice que se incrementa la eficiencia con la privatización.

dicha, durante la reestructuración previa –incluyendo transferencias de deudas para el Tesoro Nacional, con las que aumenta el patrimonio líquido de tales empresas.

Uno de los aspectos principales para determinar los resultados de la privatización es el del precio mínimo de venta de una empresa estatal. Señala Pinheiro que los críticos del P.P. (entre los que no se encuentra él) argumentan que el gobierno está vendiendo las empresas estatales a precio de ganga. Por ejemplo, en el sector del acero, el Estado invirtió, durante los últimos 6 años, más de US\$ 13.000 millones de dólares, lejos de los US\$ 4.000 M por los que vendió el sector (Passanezi Filho, 1993b). Las inversiones en las 64 empresas estatales señaladas en un estudio sumaron US\$ 21.900 M, mientras las expectativas de su privatización alcanzaban sólo los US\$ 11.900 M. Hay bastante evidencia pues de una notable subvaloración de los precios de venta de las empresas públicas. En entrevista mantenida en septiembre de 1998, el economista del BNDES Licínio Velasco consideraba que la maximización del precio mínimo no es lo más importante ⁹⁵. El precio mínimo se establece en función de lo que vale una empresa en manos del Estado, no de lo que vale en manos de una empresa privada⁹⁶. Ésta puede tener sinergias, como es el caso de Telefónica de España en su área, por lo que está dispuesta a pagar un monto mayor al precio mínimo exigido. Podría incluso decirse que pueden esperarse mayores inversiones de las empresas ganadoras cuanto menor sea el precio pagado por la compra de la empresa privatizada. En un sentido similar apuntaba el ministro de comunicaciones Mendonça de Barros:

“El precio mínimo refleja el valor económico de la empresa, mientras el sobreprecio refleja la disputa”, (*Estado de S. Paulo*, 30.07.1998: B-4).

La revista *Exame* de agosto de 1995 publicó la lista de las “500 mayores y mejores empresas brasileñas”. Podemos observar casos sorprendentes. Así, la que fue empresa estatal Açominas, vendida en 1993 por US\$ 598,5 millones (de los cuales, 30 millones en dinero y el resto en *moedas podres*), declaró en 1994 un patrimonio líquido real de US\$ 4.000 millones. De esas 500 empresas, 21 son empresas estatales privatizadas por un valor de US\$ 6.600 millones (de los cuales sólo 1.190 pagados en dinero), y que declaraban pocos años después

⁹⁵ Llega a hablar de *bobagem*

⁹⁶ En esta perspectiva, el valor de un bien es el precio que eventuales compradores estarían dispuestos a ofrecer. Y estos compradores o inversores sólo comprarán el bien si el retorno que esperan obtener es mayor que el retorno que podrían obtener con alternativas disponibles, por ejemplo, con la compra de títulos públicos, que presentan un menor riesgo. Así, una empresa no vale por su valor contable o de balance o por su patrimonio líquido o por cuanto se haya gastado o invertido, sino por su capacidad de generar resultados.

un patrimonio líquido de US\$ 22.300 millones (Haroldo Lima, 1998: 13). El informe del *Tribunal de Contas de União* (TCU) de 1996 dice que “los ajustes financieros realizados en las empresas alienadas en el período de 1993 a final de 1996, incluyendo cuatro empresas (CSN, Cosipa, Açominas y Embraer), totalizaron R\$ 3.800 millones, lo que corresponde a 27,7% de todas las recaudaciones del *Programa Nacional de Desestatização*”.

Cuadro 33: Resultados acumulados en el P.N.D. - 1991/1998 (Millones de dólares).

Año	Número de desestatizaciones	Total ingresos por privatización	Dedudas transferidas	Resultado General
1991	4	1.614	374	1.988
1992	14	2.401	982	3.383
1993	6	2.627	1.561	4.188
1994	9	1.966	349	2.315
1995	8	1.003	625	1.628
1996	11	4.080	669	4.749
1997	4	4.265	3.559	7.824
1998	7	1.655	1.082	2.737
Total	63	19.611	9.201	28.812

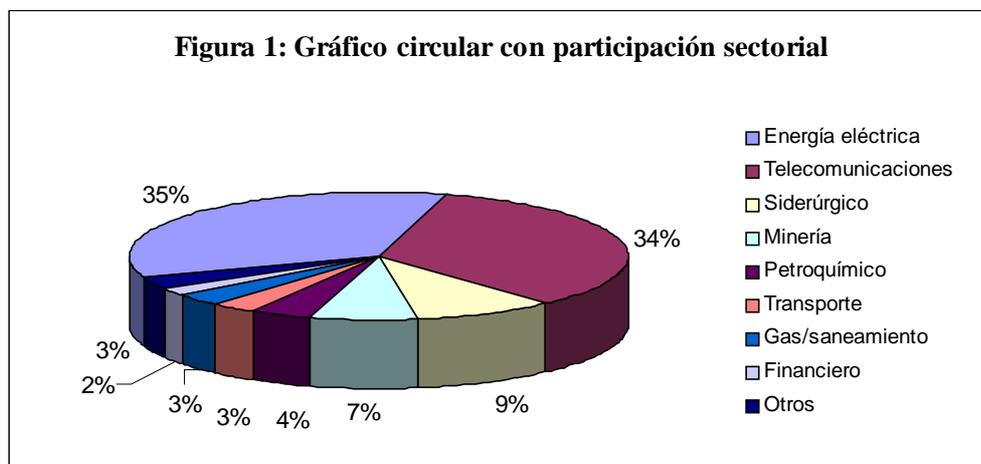
Fuente: *Programa Nacional de Desestatização*, BNDES, 1999

Cuadro 34: Resultados acumulados 1991/2000 (en US\$ millones).

Programa	Ingresos por venta	Deudas transferidas	Resultado general
Privatizaciones federales	46.730	11.326	58.056
Empresas de telecomunicaciones	26.978	2.125	29.103
P.N.D.	19.752	9.201	28.953
Privatizaciones <i>estadales</i>	26.866	6.750	33.616
Total	73.596	18.076	91.672

Fuente: *Secretaria Geral de Apoio à Desestatização*, BNDES. Actualizado a 30.06.2000

Figura 1: Gráfico circular con participación sectorial.



Fuente: P.N.D., 1998

Como vimos, los grandes grupos estatales brasileños fueron construidos a partir de *controladoras* sectoriales –sociedades de economía mixta-, como es el caso de Petrobrás, Eletrobrás, C.V.R.D. o Telebrás, empresas que son sociedades anónimas, de derecho privado, frecuentemente con acciones negociadas en bolsa y cuyo control accionario está en manos del Tesoro Nacional. Estas grandes controladoras ejercen el dominio, o a veces una simple participación accionaria, en otras empresas subsidiarias o vinculadas. En cuanto al **modelo de venta**, si el objetivo de la privatización fuera únicamente obtener fondos para el T.N., habría que vender directamente la participación del Tesoro en las grandes controladoras, que supondría el cambio de propiedad de todas las empresas de cada uno de estos gigantescos grupos económicos. Pero en este caso se perdería eficiencia asignativa en la economía, por lo que se acostumbra a vender empresas separadas.

Apuntaba Licínio Velasco, del BNDES ⁹⁷ en una entrevista mantenida con él, que en la época de Sarney no era posible hacer subastas por la situación política de corrupción, no hubiera dado confianza ni garantías a los compradores. Con el tiempo, con la mayor aceptación de las privatizaciones por parte de la opinión pública y la entrada de éstas en la agenda pública, se empezó a aceptar este método de venta, igualmente bien aceptado por los inversores extranjeros. Así, a lo largo de todo el P.N.D., la subasta fue el modo más habitual de llevar a cabo las privatizaciones, especialmente por el método denominado “sobre cerrado”, que ya explicamos en el apartado I.4. Una particularidad es que si en la subasta con sobre cerrado la

⁹⁷ Entrevista mantenida en el propio edificio del BNDES en Rio de Janeiro el 22 de septiembre de 1998.

diferencia entre dos propuestas es de menos del 10% (5% en algunos casos), se hace a viva voz entre las empresas concurrentes.

En 1994, Armando Castelar Pinheiro señalaba que “la utilización casi exclusiva de subastas en bolsa debe ceder lugar a una mayor diversidad de modelos de venta en la próxima fase del P.N.D.” (1994a: 15). Sin embargo, ha seguido siendo el método utilizado hasta el día de hoy.

“Un menor énfasis en la maximización de ingresos y una mayor preocupación en utilizar la privatización para modernizar los patrones de financiamiento de la inversión e impulsar la competitividad de la economía brasileña, también debe llevar a cambios en el modelo de venta” (ibid.).

Se refería a la importancia de que una parte del capital de las empresas estatales fuera “pulverizada entre el gran público” para que una mayor parte de la población se beneficiase. Recientemente, en 2000, el gobierno brasileño parece interesado en potenciar una especie de capitalismo popular “a la inglesa”, pulverizando las acciones de las empresas privatizadas ⁹⁸. Pero en un país con una baja renta media, sumada a la enorme desigualdad en su distribución, lo más probable es que los eventuales derechos de compra y los beneficios asociados a la disputa por el control futuro sólo serán ejercidos y apropiados por la clase media alta. Así, la pulverización sería más un programa perverso de transferencia de recursos públicos a los segmentos mejor situados de la sociedad ⁹⁹.

En relación a la existencia de competencia en los sectores tradicionalmente con presencia de empresas estatales, hay que tener en cuenta que, dada la autonomía a la que ya hemos hecho alusión, estas empresas se desarrollaron sin ningún control sobre la forma como su patrón de crecimiento afectaba a su poder de mercado. Al contrario, la verticalización de las actividades de las empresas estatales, en el sentido tanto del desarrollo de sus materias primas o de la comercialización de sus productos, fue la regla. Este hecho obliga a destacar la importancia del modo como sea llevada a cabo la privatización. Por otro lado, la venta fragmentada dificulta la maximización de los ingresos. Se añade el hecho de que el verdadero vendedor no

⁹⁸ En el capítulo VI mencionaremos lo ocurrido en el caso del sector eléctrico.

⁹⁹ En sentido similar, apuntaba Sérgio Prado, en entrevista mantenida con él el 31.08.1998, que la venta de entre un 10% y un 20% de las acciones a los trabajadores -realizada a lo largo de todo el P.N.D.- no era sino un modo de cooptación, que apenas suponía una ganancia momentánea para los trabajadores, concentrándose posteriormente las acciones en manos del accionista principal.

es el Tesoro sino una sociedad anónima sobre la que ostenta el control el Tesoro, lo cual conlleva una ralentización en la llegada de los fondos a la caja de éste.

Cuadro 35: Empresas privatizadas hasta 1997 en el marco del Programa Nacional de Desestatización.

Empresa	Fecha de venta	Precio mínimo¹⁰⁰ (M US\$)	Sobreprecio (%)	Principal comprador
Usiminas	24.10.91	974,1	14,2	Consorcio Bozano, Simonsen
Celma	01.11.91	72,6	25,0	Andrade Gutiérrez y bancos
Mafersa	11.11.91	18,5	161,1	Safra y Boa Vista
Cosinor				Refer
Petroflex	10.04.92	178,4	20,8	Grupo Gerdau
Copesul	15.05.92	617,0	29,2	Consorcio PIC (Suzano, Unipar, Coperbo y Norquisa)
Alcalis	15.07.92	46,6	0,0	Consorcio P.P.E. (Empetro, P.P.H. y Poliofelinás)
Nitriflex	06.08.92	26,2	0,0	Itap
Polisul	11.09.92	56,9	0,0	Hoechst e Ipiranga
P.P.H.	29.09.92	25,2	62,2	Petropar, Himont, Odebrecht
C.B.E.	03.12.92	10,9	0,0	Unigel
Poliolefinas	19.03.93	87,1	0,0	Odebrecht
Açominas	10.09.93	296,4	87,0	Cia. Mineração Part.Industrial
C.S.N.	02.04.93	1.056,6	0,0	Vicunha, Docenave, Bradesco, Itaú
Oxiteno	15.09.93	53,9	0,0	Dresdner Bank y Ultraquímica
P.Q.U.	24.01.94	270,0	0,0	Ucar Carbon, Polibrasil, Odebrecht
Acrinor	16.08.94	12,1	0,0	Copene y Rhodia
Coperbo	16.08.94	26,0	0,0	Petroflex y Copene
Ciquine	17.08.94	23,7	0,0	Conepar
Polialden	17.08.94	16,8	0,0	Conepar
Politeno	18.08.94	44,9	0,0	Conepar y Suzano
Copene	15.08.95	253,8	0,0	Norquisa
C.P.C.	29.09.95	99,9	10,5	E.P.B. y Mitsubishi Chemical
Salgema	05.10.95	139,2	51,3	Odebrecht y Copene
C.Q.R.	05.10.95	1,7	13.800	Apply
C.B.P.	05.12.95	0,04	50,0	Atrium D.V.T.M.
Nitrocarbono	05.12.95	28,6	0,0	Pronor y Petroquímica da Bahia
Pronor	05.12.95	61,5	0,6	Petroquímica da Bahia
Polipropileno	01.02.96	82,5	0,0	Suzano
Koppol	01.02.96	6,3	0,0	Suzano
Polibrasil	27.08.96	99,4	0,0	Consorcio Mega (Polipropileno y otras)
E.D.N.	26.09.96	16,6	0,2	Dow Química

¹⁰⁰ Se refiere al precio mínimo definido para la oferta en la subasta (*leilão*).

OTROS SECTORES				
SNBP	14.01.92	7,8	54,7	Cinco
Mineração Caraiba	28.07.94	5,8	0,0	Caraiba Metais
Embraer¹⁰¹	07.12.94	181,5	0,3	Sistel, Previ, Wasserstein, Bozano
RFFSA/ Red Oeste	05.03.96	61,1	3,6	Noel Group
RFFSA/ Red Centro-Este	14.06.96	316,1	0,0	Consortio Ferrovia Centro-Atlântica
RFFSA/ Red Sudeste	20.09.96	870,6	0,0	Consortio MRS Logística (Açominas, CSN, Cosipa, Gerdau, C.V.R.D., Votorantim...)
RFFSA/Red Teresa Cristina	22.11.96	16,1	11,2	Consortio Sul-Atlântico
RFFSA/ Red Sul	13.12.96	152,2	37,0	Consortio Intermon
RFFSA/Red Nordeste	18.07.97	10,6	37,9	C.V.R.D., CSN, Bradesco, Taquari (Vicunha)
Tecon-1 (Codesp)	17.09.97	92,6	171,3	Consortio Santos-Brasil
Banco Meridional	04.12.97	154,4	55,0	Banco Bozano-Simonsen
C.V.R.D.	06.05.97	2.609,9	20,0	CSN, Opportunity, Nations Bank, fondos de pensiones. Consórcio Brasil → 41.73% de las acciones ordinarias
Gerasul				

Fuentes diversas.

Podemos observar en el cuadro 35 que los montos obtenidos fueron reducidos, en gran medida porque se trataba de empresas deficitarias y, en algunos casos, con grandes deudas que debían ser asumidas por el comprador, pero también por la falta de competencia entre compradores interesados (lo cual se muestra en que apenas se pagaron sobrepuestos)

Cuadro 36: Empresas federales privatizadas en Brasil.

Sector	Empresas
Siderúrgico	Usiminas, Cosinor, Aços Finos Piratini, Companhia Siderúrgica Tubarão, Acesita, Companhia Siderúrgica Nacional, Cosipa, Açominas.
Químico y petroquímico	Petroflex, Copesul, Nitroflex, Polisul, P.P.H., C.B.E., Poliolefinas, Deten, Oxiteno, P.Q.U., Copene, Salgema, C.P.C., Polipropileno, Alcalis, Pronor, Politeno, Nitrocarbóno, Coperbo, Ciquine, Polialden, Acrinor, Koppol, C.Q.R., C.B.P., Polibrasil, E.D.N..
Fertilizantes	Arafertil, Ultrafertil, Goiasfertil, Fosfertil, Indag.
Eléctrico	Light, Escelsa, Gerasul
Ferrovíario	RFFSA-Red Oeste, RFFSA-Red Centro-Este, RFFSA-Red Sudeste, RFFSA-Teresa Cristina, RFFSA-Red Sur, RFFSA- Red Nordeste.
Minería	C.V.R.D., Caraíba.
Portuario	TECON1 (Santos)
Financiero	MERIDIONAL
Otros sectores	Embraer, Mafersa, Celma, SNBP.

Fuente: BNDES.

¹⁰¹ Empresa estatal fabricante de aviones.

Cuadro 37: Resultados del programa de privatización (1991-1999).

Sector	Número de empresas	Valor de venta	Deuda transferida	Total
Acero	8	5.562	2.626	8.188
Petroquímica	27	2.698	1.003	3.701
Energía	3	3.907	1.670	5.577
Ferrocarriles	7	1.698	---	1.698
Minería	2	3.305	3.559	6.864
Telecomunicaciones	24	26.644	2.125	28.769
Otros	16	1.401	343	1.744
Federal	87	46.255	11.326	57.581
Estadual	28	22.736	5.223	27.959
Total	115	68.991	16.549	85.540

Fuente: Pinheiro y Giambiagi, 1999.

Obsérvese que casi un tercio son privatizaciones de empresas *estaduales* y dos tercios federales, mientras el sector de telecomunicaciones supone la mitad de éstas. Estas cifras convierten el proceso de privatización brasileño en uno de los mayores realizados en el mundo. En 1992, la proporción de privatizaciones realizadas en América Latina era el 35% del total mundial, el mayor porcentaje con Europa del Este en el 32%, Asia 16% y Europa 12% (*Privatisation International*, en *The Economist*, 21 de agosto de 1993, p. 18). En el primer semestre de 1997, la venta de activos estatales en el continente superó los US\$ 8.400 millones, equivalente a 22% del total de operaciones mundiales. Las operaciones en Brasil (4.680 millones) equivalen al 53,3%. A nivel mundial Brasil quedó en segundo lugar, detrás de Australia (*OESP*, 06.07.1998).

Los ingresos en 1999/2000 se preveían importantes debido a dos factores: a) la privatización incompleta de las empresas energéticas, sector en el que activos importantes todavía no pasaron a manos privadas, y b) las ofertas de las llamadas “sobras de acciones”, es decir, las sustanciales participaciones minoritarias en empresas vendidas antes de 1998 que permanecen en manos del Estado aún (Pinheiro y Giambiagi, 1999: 38). De mantenerse estos planes, los ingresos por estas ventas, en torno a US\$ 18.000 millones/año pueden representar una importante contribución para reducir la relación deuda/P.I.B. y financiar el déficit en cuenta corriente. Pero esto es difícil de prever en un momento de crisis como el actual.

5. A modo de recapitulación.

Después de haber visto en el capítulo II cómo se creó el sector público brasileño y el gran desarrollo experimentado en la *era Vargas*, vimos en este capítulo IV las causas de la crisis por la que pasó aquél. Mostramos cómo en los años 70 se utilizaron las empresas productivas del sector estatal para ajustar las variables macroeconómicas, se disminuyeron los precios de los bienes producidos por estas empresas, con dos fines fundamentales: por un lado, permitir un incremento de la tasa de beneficio de las empresas privadas, que adquirirían sus insumos de las empresas públicas a precios inferiores a los del mercado mundial; por otro lado, controlar la inflación reduciendo los precios de estos bienes. De este modo se comprometía la capacidad de autofinanciamiento de las empresas estatales, hasta el punto en que éstas no pudieron llevar a cabo las inversiones necesarias para mantener la calidad de los bienes y servicios ofertados, así como responder a la expansión de la demanda, especialmente en el período del Plan Real.

“Como consecuencia de la recesión hubo una importante merma en la recaudación de los *ingresos fiscales*, mientras que el gasto corriente tendió a crecer, en buena parte como resultado del pago de los intereses de la deuda pública. La carga financiera de la deuda pública externa se incrementó por las devaluaciones y por las altas tasas de interés internacional. A su vez, la carga de la deuda pública interna aumentó por las elevadas tasas de interés. Asimismo, las *tarifas* de los servicios públicos tendieron a quedar rezagadas respecto a la inflación y las empresas públicas transfirieron ingresos por la vía de los precios subvencionados, ampliando sus pérdidas económicas” (Déniz, 1994: 397).

La ruptura del patrón de financiamiento externo en 1982 y la consiguiente sumisión de las empresas estatales a las transferencias fiscales supuso un mayor control del Estado sobre ellas, con lo que las empresas estatales en peores condiciones financieras sufren una acentuada pérdida de autonomía. Fiori considera que, ante el escaso margen con que cuenta el Estado, se da una “huida hacia adelante”, que queda interrumpida por la crisis tanto fiscal como financiera global, provocada, en última instancia, por la estatización de la deuda externa y por el estancamiento de la entrada de nuevos recursos externos (Fiori, 1992a: 190 y ss.).

En la perspectiva gubernamental, Brasil tenía que encarar una crisis fiscal del Estado caracterizada por déficits presupuestarios crónicos, ahorro público reducido o negativo, además de la pérdida de confianza en la moneda nacional y en el Estado como deudor

(Pereira, Maravall y Przeworski, 1993). Este *colapso* del Estado aceleró la crisis del modelo de sustitución de importaciones, a pesar de su éxito anterior en promover el crecimiento y la modernización socioeconómica. El gobierno perdió su capacidad de administrar la economía y de inducir el crecimiento. La inflación también profundizó y aceleró la erosión de la autoridad pública (Tavares, 1996: 215). En contra de lo que suele afirmarse, probablemente el Estado hubiera podido contar con suficientes recursos para continuar dirigiendo el proceso de industrialización, con una conjugación de reforma tributaria, realismo tarifario, ampliación de los fondos públicos y a través del sistema financiero internacional. Sin embargo, hemos visto cómo no pudo llevarse a buen término, y no a causa únicamente, ni siquiera especialmente, por la crisis, sino por la instrumentación de las empresas estatales.

“La menor eficiencia empresarial de muchas empresas [estatales] brasileñas es una consecuencia de su instrumentación por la política económica o por su subordinación a intereses políticos extraños a la gestión empresarial. En particular, la comprensión de la inversión impuesta por las restricciones tarifarias llevó a significativos atrasos en la modernización tecnológica” (Prado, 1994: 152).

En todos los sectores del Estado (sector gubernamental, administrativo y productivo), el aumento de la participación del Estado fue considerable, pero el que en esos años fue dominante y objeto de fuerte contestación era el gran desarrollo del sector productivo estatal (Bresser, 1977: 19-20). En los primeros años ochenta se inicia en Brasil un programa de ajuste del FMI, aplicándose la llamada “receta del FMI”, que incluye la mayoría de los puntos del denominado Consenso de Washington. Posteriormente, a lo largo de la década se irán intercalando programas ortodoxos de estabilización y de ajuste con planes heterodoxos. Ya a finales de los años 80, como señala Bresser Pereira (1994: 39) “la retórica neoliberal gana terreno en el discurso de los políticos brasileños conservadores sin que ello se concrete en la práctica”. Será en 1989 con el presidente Collor y, sobre todo en 1994 con Cardoso cuando esta “retórica” se plasmará en políticas concretas.

Al igual que ya apuntamos al final del capítulo II, hemos de constatar nuevamente cómo los sucesivos gobiernos de la *Nova República* representaron una continuidad ideológica y práctica con los postulados del “golpe empresarial-militar” de 1964. Si las empresas públicas habían sido funcionales a los sectores privados, tanto nacionales como transnacionales, su privatización estuvo orientada por los mismos fines. En su primera etapa, son características del proceso de privatización brasileño (Moreira, 1994: 106):

- Concentración en empresas de la industria de transformación, especialmente de los sectores siderúrgicos y petroquímico.
- El hecho de que el sistema financiero no fue nacionalizado.
- Las disposiciones constitucionales relativas, por ejemplo, a los sectores de telecomunicaciones y petróleo.

Si hasta 1989 la privatización fue marginal en cuanto a las políticas macroeconómicas, a partir de Collor se adopta un amplio programa de privatización integrado en la política macroeconómica, motivado, según el gobierno al menos, por preocupaciones fiscales de corto plazo. Un hecho diferencial respecto a la privatización en el mandato de Collor fue la inclusión en el *Programa Nacional de Desestatização* de grandes empresas estatales y no sólo antiguas empresas privadas nacionalizadas. En 1995 se aprueban varias enmiendas constitucionales en el Congreso Nacional: apertura a la iniciativa privada para la explotación de los servicios de gas canalizado, el fin de la distinción entre empresa brasileña y empresa brasileña de capital nacional, la autorización para que empresas constituidas bajo la ley brasileña y que tengan domicilio en el país realicen actividades de minería, así como la autorización para que la Unión firme contratos con empresas privadas de telecomunicaciones y de explotación de petróleo. Estas medidas proporcionaron mayor atractivo a las futuras privatizaciones. Se aprobó igualmente la Ley de Concesiones y la Ley nº 9.074, que se aplica a las concesiones de servicios y obras públicas, en especial a los servicios de energía eléctrica, viabilizando su transferencia al sector privado.

El proceso de privatización se enmarca en la agenda negativa (desregulación, descentralización, desburocratización, desestatización) que caracteriza las políticas aplicadas en la mayoría de los países en los últimos años de la década de los ochenta y especialmente en los años noventa. De acuerdo con la *doctrina Bresser*, se presupone la incapacidad del Estado para resolver la situación de escasez de recursos. Se presenta el patrimonialismo, el clientelismo, el corporativismo y la falta de estímulo a la inversión privada como derivaciones naturales de la difusa intervención del Estado en el ámbito económico. Al mismo tiempo, se afirma que no hay recursos para financiar los gastos públicos *típicos* de la administración directa tales como educación, sanidad, asistencia social, etc.

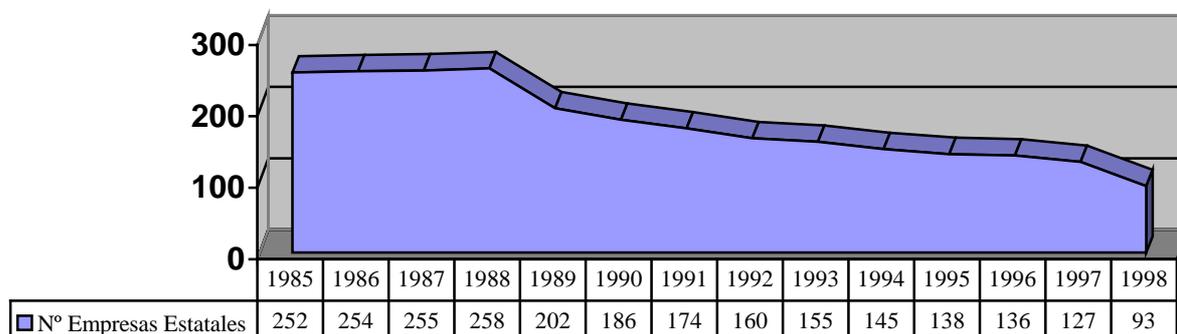
La privatización se convierte en estos años en un medio de señalar estabilidad, aunque fuese precaria, a un mercado muy preocupado con la situación fiscal y las posibilidades de sostener

la política cambiaria. Además, una vez más, la privatización cumplió su papel de “señal de compromiso” con los *fundamentos* (Pinheiro y Giambiagi, 1999: 34). Sin embargo, ya mostramos cómo el impacto fiscal no es tan significativo como se suponía. En el marco del Plan Real, puesto en marcha en 1994, el proceso de privatización era un instrumento auxiliar junto al financiamiento externo. Señala Sérgio Prado que era una cuestión de oportunidad, no tanto de cantidad, y en una perspectiva de corto plazo, era importante para la cuestión cambiaria. Y es que la privatización supone la entrada significativa de capitales extranjeros sin depender de la tasa de interés, mantenida en niveles muy altos por la necesidad de capitales externos que requería el Plan Real. Una de las cuestiones en este sentido es si las ventas de empresas estatales *once and for all* compensan la pérdida de control estatal en sectores considerados hasta entonces como estratégicos. Pero, como vimos, en un contexto de predominio a nivel mundial de ideas de inspiración neoliberal, esto no constituía un problema y el gobierno Cardoso se embarcó en un ambicioso programa de privatizaciones de todos los sectores productivo que aún controlaba el Estado brasileño.

La privatización era también, y es, habitualmente vista en medios gubernamentales como un instrumento clave del proceso de ajuste fiscal. La creciente interdependencia de las políticas macroeconómicas, asociadas a las tendencias estructurales de endurecimiento de las condiciones fiscales, orientó a los gobiernos a buscar ingresos fiscales fuera del espacio estrictamente presupuestario (Prado, 1994: 39-40). Primero porque, en general, consideran que es difícil reducir o eliminar el déficit de las empresas estatales sin transferirlas al sector privado. Segundo porque consideran que los ingresos por la privatización pueden financiar el déficit público sin necesidad de recurrir a la emisión de deuda o moneda (Pinheiro y Landau, 1995: 3). Sin embargo, hemos visto cómo ambas cuestiones son, cuanto menos, discutibles. Se han dado casos de empresas estatales cuyas deudas han sido eliminadas en la reestructuración previa a su privatización. De igual modo, en la línea defendida por Figueira de Mello en el apartado I.4., los ingresos por privatización apenas han contribuido a financiar el déficit público.

Vemos en el cuadro 38 la evolución del número de empresas estatales federales. Con el impulso dado por FHC vemos como se produce una fuerte disminución en los últimos años.

Cuadro 38: Evolución del número de empresas estatales federales.



Fuente: *Ministério de Planejamento*

Si bien el inicio de las privatizaciones se dio bastante antes de 1995, hasta ese año no se pudieron aprobar las reformas administrativas, tributarias y económicas de orden constitucional, por la falta de apoyo de Fernando Collor y de Itamar Franco en el Parlamento.

Cuadro 39: Privatización en cada mandato presidencial (1981-1998).

Mandato	Número de empresas	Valor total (en US\$)
J. Figueiredo (1979-1985)	20	188,51
J. Sarney (1985-1990)	18	548,30
F. Collor de Mello (1990-1992)	18	3.397,80
I. Franco* (1992-1994)	16	11.800,00
F.H. Cardoso (1994-1998)	30	16.938,00

* Resultados hasta agosto de 1994.

Fuente: Para el período 1981-1989, *Secretaria Executiva do Conselho Federal de Desestatização*; para 1990-1994, P.N.D., *Relatório de Atividades 1994*, BNDES, Rio de Janeiro, 1995, tomado de Tavares, 1996. Para 1994-1998, P.N.D., *Relatório de Atividades 1998*, BNDES, Rio de Janeiro, 1999.

Desde el inicio del P.N.D. en octubre de 1991 hasta finales de 1998, cuando concluye el primer mandato de Cardoso, fueron privatizadas 63 empresas, generando unos ingresos de US\$ 19.611 M y transferencias de deudas de US\$ 9.201 M, totalizando US\$ 28.812 M (P.N.D., 1998: 7). Los sectores responsables por los ingresos fueron: siderurgia (28%), minería (17%), electricidad (20%), petroquímica (14%), ferrocarriles (9%), fertilizantes (2%), portuario (2%) y otros (2%). Las empresas nacionales no financieras respondieron por el 43%

de la adquisición de acciones, el sector financiero nacional el 15%, las entidades de previsión privada el 12%, el capital extranjero el 13% y las personas físicas el 14%.

Después de ver una panorámica general del proceso de privatización en Brasil, en los capítulos V y VI veremos el caso específico del sector eléctrico, que presenta algunas particularidades que lo hacen especialmente interesante para su análisis.

IV. CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR ELÉCTRICO: EL CASO BRASILEÑO.

1. Características del sector energético y especificidad del sector eléctrico¹.

- a) La electricidad como motor de la industrialización y su importancia en la economía actual.
- b) Características del sector eléctrico. Estructura de la cadena energética: generación, transmisión y distribución.

2. Formación y estructura del sector eléctrico en Brasil.

- a) Características del sistema eléctrico brasileño.
- b) De la creación de Eletrobrás en 1962 a la crisis del modelo eléctrico vigente hasta 1993.
- c) El mapa eléctrico en Brasil en los primeros años noventa.

3. El sector eléctrico en São Paulo.

- a) São Paulo como principal núcleo industrial de Brasil.
- b) La estructura del sector eléctrico en São Paulo en los años 80 y 90.

4. A modo de recapitulación.

¹ Aún siendo conscientes de la repetición del término “sector” para ámbitos diferenciados, y que habría que diferenciar entre el *sector* energético y la *rama* eléctrica, dado su extendido uso en la bibliografía consultada, hemos optado por utilizar el término “sector eléctrico”.

1. Características del sector energético y especificidad del sector eléctrico.

En este capítulo pasamos a mostrar las características del sector eléctrico, en primer lugar de modo general y, posteriormente, para el caso particular de Brasil.

a) La electricidad como motor de la industrialización y su importancia en la economía actual.

El descubrimiento por el escocés James Watt de la máquina de vapor en 1736, fruto de las investigaciones realizadas en aquellos años en los que la manufactura era insuficiente para atender la demanda de diversos productos, supuso un radical cambio en el sistema capitalista. La máquina de vapor pasó a ser uno de los elementos destinados a revolucionar la producción industrial. El comercio mundial se expandió notablemente con el desarrollo de la navegación y de los medios de comunicación. Un siglo después surgiría una nueva forma de producción y transmisión de energía, que revolucionaría nuevamente la producción industrial. La energía eléctrica pasaría a ser el elemento imprescindible para el nuevo desarrollo industrial ².

En las sociedades modernas, la energía fundamental para la producción es la energía eléctrica y se evalúa hoy en día el desarrollo de un país, entre otros indicadores, por el número de kw instalados en sus fábricas y por el número de kw/hora consumidos por su población. El presidente Roosevelt declararía “la energía eléctrica es tan esencial para la nueva civilización como la luz y el calor del sol” (Branco, 1975: 52).

La energía es un motor vital del desarrollo de las sociedades. El acceso a los recursos energéticos, la eficiencia en su utilización y el nivel de independencia energética nos dan, en muchas ocasiones, una medida precisa del grado de desarrollo o bienestar material que puede

² Seiscientos años A.C., Tales de Mileto ya había descubierto la electricidad estática en experimentos con ámbar. La carga eléctrica en movimiento, resultante de reacciones químicas, sólo fue identificada por Volta, físico italiano, en 1800. Años más tarde, Ampère definía las leyes generales de la atracción y repulsión mutuas de las corrientes eléctricas. En 1831, Faraday desvelaba las leyes de inducción magnética, produciendo corrientes eléctricas por el movimiento de hilos conductores a través del campo de un electro-imán, quedando así asentadas las bases para la construcción de generadores y motores eléctricos. Los primeros prototipos se presentaron dos décadas después. Thomas Edison, además de inventar la primera lámpara incandescente práctica y económica, diseñó el primer sistema eléctrico de generación y distribución, participando activamente en la electrificación de las vías de ferrocarril. El belga Gramme construiría en 1871 la primera máquina de corriente continua. La primera central hidroeléctrica fue la de Apple, Wisconsin, en Estados Unidos, instalada en 1882, y la primera central de corriente alterna era montada en 1889 con 300 c.v. transmitidos a 13 millas con tensión de 4.000 voltios. En 1902 ya había instalados 1,8 millones de c.v. en centrales eléctricas, 438.000 en centrales hidroeléctricas (Branco, 1975: 133-136).

alcanzar una comunidad. El componente energético es también un factor clave de la competitividad de las economías e industrias modernas (Termes, 1996: 620).

Al principio de la producción industrial de energía eléctrica, estructuradas bajo la forma de monopolios verticalizados locales, las empresas de abastecimiento de electricidad pasaron a ser reguladas con el objetivo de evitar la explotación monopolista de los consumidores, ofreciendo al tiempo garantía de remuneración adecuada para las inversiones de las empresas. Esta organización industrial hizo que apareciera el régimen tarifario por el coste de servicio, en el que las empresas de electricidad tienen sus tarifas fijadas en base a los gastos corrientes más las amortizaciones y una remuneración adecuada para sus activos fijos. La progresiva densificación de los mercados, resultante de este proceso, generó muchas oportunidades de economía de escala, ya que eran viabilizadas centrales eléctricas de tamaño creciente, al tiempo que crecía también la utilización de la capacidad instalada de generación y transporte de electricidad. Las empresas supieron aprovechar las oportunidades brindadas por los avances tecnológicos. La ampliación del área geográfica de actuación de las empresas eléctricas, a través de la interconexión de los mercados eléctricos locales, redujo costes y mejoró la calidad de los servicios ofrecidos. Este proceso condujo a la integración horizontal de las empresas, constituyendo vastos monopolios territoriales que, en la mayoría de los países, acabó cubriendo todo el territorio nacional. A medida que las economías de escala se fueron agotando, se alteró este panorama y al desaparecer las oportunidades de reducción de costes, los problemas de la estructura de la industria eléctrica se empezaron a hacer visibles. Estos problemas se hicieron particularmente evidentes en los años setenta, cuando las presiones de coste crecieron considerablemente debido a una serie de factores externos a la empresa eléctrica, como fue la crisis del petróleo³ o el alza de las tasas de interés, como ya hemos apuntado anteriormente.

A partir de aquí, y en un contexto de creciente desregulación, la mayoría de los países occidentales de economía de mercado no han aplicado, en términos generales, la misma libertad de competición entre empresas privadas de energía que en otros sectores. Rosa y Senra apuntan varias razones: la importancia de la energía para todo el resto de la economía y la vida de las personas, así como la necesidad de una planificación a largo plazo que exigen las decisiones sobre energía. Una tercera razón estaría en que, incluso si se considera deseable

³ Si bien es cierto que, dado su origen hidráulico, el sector eléctrico brasileño fue relativamente inmune a la crisis del petróleo.

un mercado competitivo de energía, no siempre es factible, pudiendo haber, en ciertos casos, un monopolio natural en el que la producción por muchas empresas sea técnicamente inviable debido al desperdicio que supondría la duplicidad de empresas a gran escala. Así, la tendencia sería a que hubiera una empresa estatal o un monopolio o un oligopolio de grandes empresas. Una cuarta razón se apunta para el caso de los países denominados en desarrollo, en los que es en cierta manera obligada la presencia del Estado en el sector energético por la necesidad de grandes inversiones (Rosa y Senra, 1995: 150-151) ⁴.

Bajo la denominación de desregulación, lo que está ocurriendo en algunos países, en particular en Gran Bretaña, es (Rosa y Senra, 1995: 157):

- Introducción de nuevos métodos de regulación para reducir las barreras a la competencia;
- Adopción del principio de competencia donde sea posible, y de regulación donde sea necesario;
- Cambio de la regulación estructural (*ex-ante*) por la regulación de conducta (*ex-post*) y, en particular, actuando a través de influencias en el mercado.

b) Características del sector eléctrico: estructura, segmentos de la cadena energética: generación, transmisión y distribución.

La demanda de energía es una demanda secundaria, es decir, depende de la demanda de bienes y servicios, tales como equipamientos industriales, aparatos electrodomésticos, medios de transporte, servicios públicos, etc. La electricidad se distingue de otros bienes, incluso energéticos, por la dificultad de almacenaje y por la necesidad de adaptación en tiempo real del nivel de producción a una demanda extremadamente variable temporal y espacialmente. De este modo, sólo es viable almacenarla en su forma potencial primaria -carbón, acumulación de agua, combustibles fósiles, etc.-. El *stock* de energía primaria es importante con el fin de poder hacer un seguimiento de las variaciones de demanda de energía eléctrica a lo largo del tiempo. Una gestión eficaz y eficiente permitirá que la utilización de este *stock* propicie una atención de la demanda al menor coste presente y futuro⁵.

⁴ Si bien este mismo argumento es esgrimido para justificar la privatización, veremos cómo se corresponde más para el caso arriba mencionado.

⁵ Veremos cómo para el caso de Brasil este hecho es de la mayor importancia.

“Lejos de ser reductible a un agregado estable, la curva de demanda depende directamente del peso de los diferentes sectores de consumo, de los usos y del parque de equipamientos, de influencias climáticas aleatorias, etc. Del lado de la oferta, se cuenta con centrales de capacidad y características operacionales diferentes, hidráulica variable, etc., sumándose a las características y restricciones de las redes de transmisión y distribución” (Krause, 1995).

Además de presentar tales características, la sintonía oferta-demanda se debe dar en un nivel muy fino, tanto en el plano espacial como en el temporal. A las dificultades de almacenaje y de acompañamiento oferta y demanda, se suma el carácter capital-intensivo del sector (con costes fijos irrecuperables y largo plazo de maduración), donde las decisiones de inversión se basan en proyectos de largo plazo de implantación y maduración.

Para asegurar el abastecimiento de energía eléctrica, la industria ha de operar con exceso de capacidad en la mayor parte de los períodos. Así, la coordinación entre generación y transmisión es fundamental para dar seguridad al sistema, lo que significa que un equilibrio eléctrico (oferta = demanda) ha de ser mantenido en todos los puntos de la red de transmisión, siendo, por tanto, recomendable una coordinación central.

La **generación** comprende la producción de electricidad en centrales eléctricas de cualquier tipo (termoeléctricas, hidroeléctricas, etc.). El sistema de **transmisión** está constituido por el conjunto de líneas y subestaciones y tiene como función primordial realizar la distribución espacial de la energía generada, es decir, interconectar las centrales generadoras con las subestaciones de distribución ⁶. De gran importancia en un sistema hidroléctrico de generación es propiciar la optimización temporal y económica de la energía primaria para generación de energía eléctrica (Eletrobrás, 1999, capítulo 5). La **distribución** incluye el transporte de electricidad de bajo voltaje y la actividad de suministro de la electricidad hasta los consumidores finales. Podríamos señalar un cuarto segmento, el de la **comercialización**, que consiste en la venta y facturación del servicio eléctrico a los consumidores finales, si bien suele integrarse en el de distribución. En el Decreto nº 2.655, de 2 de julio de 1998, por el que se regula el *Mercado Atacadista de Energía Eléctrica*, se dice en su artículo 1: “La explotación de los servicios e instalaciones de energía eléctrica comprende las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización”. Sin embargo, en la práctica se utilizan los tres

⁶ En términos de inversión global del sector eléctrico, lo ideal sería colocar las centrales generadoras lo más próximo posible de los centros de carga, si bien, debido al hecho de que un potencial hidroléctrico sólo puede ser explotado en el lugar donde esté disponible y teniendo en cuenta las restricciones medioambientales para el

segmentos que hemos apuntado *supra*, por lo que, si bien haremos mención a la comercialización en algunas ocasiones, en general optamos por integrarla en el segmento de la distribución, del que forma parte realmente.

El transporte de energía eléctrica a través de la transmisión y la distribución se caracteriza, por su propia naturaleza, como un monopolio. La generación no constituye necesariamente un monopolio y puede, en principio, estar formada por compañías en igual número al de centrales generadoras. El abastecimiento de energía eléctrica tampoco es monopolio y puede ser sometido a competición con las empresas de generación (Klingelhoefer, 1995: 128-129).

Más allá de la eficiencia económica, se plantea la intervención del Estado en el sector eléctrico por la necesidad de asegurar a todos los sectores sociales el acceso a este servicio.

La prestación de servicios públicos de infraestructura presenta unas características que hacen, según algunos autores, necesaria una cierta intervención estatal: i) son consideradas esenciales para todos los ciudadanos; ii) presentan significativas externalidades que afectan a terceros o la propia colectividad; iii) es necesaria una cierta coordinación para explotar algunas oportunidades de economías de escala y alcance; iv) las inversiones son significativas, con largos plazos de maduración; v) los activos son específicos, con fuertes costes irrecuperables. Estas condiciones llevaron en el pasado a estatizar los servicios públicos en muchos países (Oliveira, 1997). Para ello se han aplicado durante décadas subsidios cruzados permitiendo la prestación de servicios a precios uniformes. Por otra parte, se destaca el hecho de que la electricidad es hoy en día un motor del desarrollo económico y, por consiguiente, debe ser respaldado por la inversión pública.

establecimiento de centrales térmicas, esa posibilidad es de difícil cumplimiento, originando esta función primordial de la red de transmisión.

2. Formación y estructura del sector eléctrico en Brasil.

El caso del sector eléctrico brasileño presenta unas características muy particulares, que hacen su estudio especialmente relevante.

a) Características del sistema eléctrico brasileño.

Brasil posee el décimo mayor parque instalado de generación del mundo y el tercer parque hidroeléctrico, apenas superado por Estados Unidos y China. Este dato da idea de la complejidad que presenta el sector eléctrico brasileño. Igualmente se habla con frecuencia de la originalidad del sector eléctrico brasileño, en base a sus peculiares características (Rosa y Senra, 1995: 44):

- Base hidroeléctrica.
- Gran extensión territorial.
- Interconexión Sur/Sudeste/Centro-Oeste; Norte/Nordeste.

Por la formación orográfica de Brasil, sus ríos trazan trayectorias suaves hacia el mar, por lo que, cuando son represados, tienden a formar grandes reservas de acumulación cuya característica principal es su regularización plurianual. Esto hace que la mayoría de las reservas brasileñas tarden hasta cinco años en vaciarse, lo cual lleva, energéticamente, a una **lógica de operación de largo plazo**. Asimismo, teniendo en cuenta los regímenes pluviométricos diferentes, a través de una **gestión integrada** de las centrales, puede obtenerse una mayor disponibilidad de energía, incrementando la energía disponible en hasta un 20%. De este modo, las aparentes sobras de energía en un punto no son tales, pues los recursos hídricos represados serán transformados en energía en el futuro, en ese punto, o en otro de la red. Los numerosos ríos existentes en Brasil le dan un enorme potencial para la generación de energía hidroeléctrica. Casi el 96% de la energía eléctrica generada en Brasil tiene este origen ⁷. El resto, o bien es térmica, o bien es generada en plantas de diesel, gasolina, carbón o madera, así como de centrales nucleares. La región Sudeste, la más desarrollada del país, es la principal productora de energía eléctrica, generando alrededor de la mitad del *output* nacional, así como la principal consumidora.

⁷ Por mostrar datos comparativos, en Alemania este porcentaje es 3,2%, en Japón 10,1% y en EEUU 8,7%.

Cuadro 1: Generación de energía eléctrica: participación relativa de las fuentes.

	En el mundo	En Brasil
Carbón	40	1,2
Hidroeléctrica	19	96,8
Nuclear	17	0,7
Gas	13	n.d.
Derivados petróleo	11	1,3

n.d.: no disponible.

Fuente: Eletrobrás.

La capacidad total instalada en Brasil es de unos 55.000 MW⁸. Hay 142 estaciones de energía con *output* por encima de 10 MW y 17 que generan más de 1000 MW. Las estaciones hidroeléctricas están, generalmente, lejos de los centros de consumo, por lo que se necesita una amplia y compleja red de transmisión, con 59.000 km. de líneas de alta tensión (230 kV o más), complementada con 91.000 km. de líneas de baja tensión (entre 34 kV y 230 kV). La red de distribución totaliza 1,6 millones de km.

El sistema interconectado de transmisión de energía permite que las empresas de servicios públicos dividan los costes relativos a las líneas de transmisión. Y es que:

“El gran gasto que suponen los activos de este proceso mostró que la cooperación, y no la competición, era la mejor opción para las empresas de energía eléctrica” (Kawall, 1999: 184)

Se crean dos sistemas de transmisión denominados **sistemas interconectados**: el primero, y mayor, para las regiones Sur/Sudeste/Centro-Oeste (73%), dispone de una red de transmisión relativamente madura y un número razonable de grandes empresas generadoras (194 centrales hidroeléctricas y 25 termoeléctricas). La carga de la región es enorme (241,4 TWh), pero el ritmo de crecimiento del consumo es relativamente bajo. La densidad de consumo es elevada, situación que reduce sustancialmente los costes de transporte. El segundo sistema es para las regiones Norte/Nordeste (24% del consumo de energía eléctrica nacional). Su carga es de 64,1 TWh con la generación concentrada en pocas centrales (17 hidroeléctricas y 3 termoeléctricas). La red de transmisión está aún poco consolidada y la densidad del consumo es relativamente baja. En 1998 se pone en funcionamiento el sistema interconectado Norte/Sur, y se espera tener el sistema Sudeste/Nordeste para el 2002. Existen además varios

⁸ Como dato comparativo, decir que España tiene una capacidad de 52.000 MW en 2000.

sistemas aislados en la región norte (principalmente en la región amazónica), que representan un 3% del consumo de energía eléctrica del país con apenas 7,2 TWh⁹.

Para la interconexión entre el sistema interconectado S/SE/CO y el N/NE se preveía una inversión de 936 millones de dólares, de los cuales 307 provendrían de un préstamo del BID y otros 300 del *Export-Import Bank* de Japón. Se contempla la construcción de una línea de interconexión norte-sur de 500 kV y 1.030 km., que unirá la subestación Imperatriz en el *estado* de Maranhão con la subestación Serra da Mesa en el *estado* de Goiás¹⁰

Figura 1: Sistema eléctrico interconectado.

Fuente: BNDES.

El primer paso para la puesta en marcha de ese modelo centralizado fue la creación de monopolios regionales de distribución, seguida de un “sistema centralizado de despacho” que maximizó la eficiencia de las instalaciones de energía hidroeléctrica como un todo. Esto era necesario por el hecho de que varias empresas operaban en la misma cuenca fluvial, siendo el agua de una central el “combustible” para las centrales río abajo¹¹. Se genera así una fuerte interdependencia operativa entre las distintas empresas de modo que el sistema centralizado de despacho garantiza que el agua disponible sea utilizada de la manera más eficiente, optimizando así la salida total de energía al menor coste. Si una empresa genera menos energía de la prevista en el contrato, podrá obtener energía de otra que generó energía eléctrica por encima de su necesidad, pagando el coste operacional de la energía adquirida.

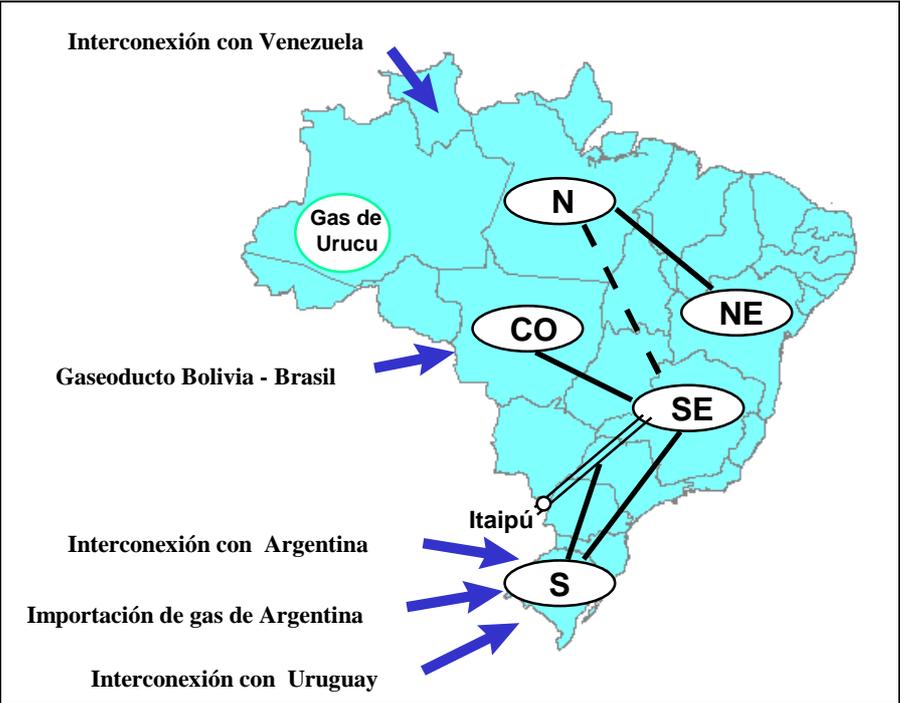
“En 1996, la Eletrobrás estimó que, con la optimización de la utilización del flujo de agua, el sistema centralizado de despacho generó un ahorro total por eficiencia de US\$ 3.700 millones, equivalente a 2.200 MW de capacidad” (Kawall, 1999: 185).

El sistema centralizado era también fundamental en el modelo que buscaba el desarrollo del sector privado, tanto nacional como extranjero tal como vimos en el capítulo II, de modo que se subvencionaba la energía eléctrica necesaria para alcanzar este objetivo.

⁹ La interconexión permite obtener una producción eléctrica superior a la suma de las producciones de las plantas en operación aislada.

¹⁰ Información obtenida en la página WEB del Banco Interamericano de Desarrollo (www.iadb.org).

¹¹ En un sistema hidroeléctrico como el brasileño, además de la interconexión eléctrica, también hay interdependencia hidráulica entre las centrales de una misma cuenca hidrográfica (Carvalho, 1997: 4).



Veamos cómo se desarrolló el proceso de creación del sector eléctrico brasileño.

b) De la creación de Eletrobrás en 1962 a la crisis del modelo vigente hasta 1993.

Si bien ya se habían hecho algunos pequeños intentos antes de 1889 (como una central termoeléctrica en Campos-Rio de Janeiro en 1883), se considera que para servicios de utilidad pública la central del río Paraibuna, destinada a abastecer a la ciudad de Juiz de Fora (Minas Gerais), fue la primera central hidroeléctrica de Brasil, habiéndose instalado en ella dos alternadores monofásicos, de 125 kw cada uno, con tensión de 1000 voltios y a 60 ciclos. En 1901 inauguraba la Light su central de Parnaíba, en el río Tietê, en los alrededores de São Paulo, con 2.000 kw, teniendo 10 años después 16.000 kw, potencia total de la central. A pesar de estos esfuerzos pioneros el desarrollo de la industria de producción de energía eléctrica en Brasil fue menor que en los países hoy considerados avanzados. Según algunos analistas, como Catullo Branco (1975: 46), esto se debió a la “acción imperialista” de grandes *trusts* internacionales que controlaban el desarrollo industrial a base de tarifas inadecuadas y de restricciones permanentes en la producción de energía eléctrica. Hacia 1920 eran varias las pequeñas centrales eléctricas instaladas en el interior del *estado* de São Paulo. A partir de 1924 pasa a actuar en esta zona un gran *trust* norteamericano -la *Bond and Share*- bajo la denominación general de *Empresas Elétricas Brasileiras* (con su subsidiaria en São Paulo operando con el nombre *Cia. Paulista de Energia Elétrica*), construyendo una importante línea de transmisión. En 1928 esta empresa ya había adquirido las centrales más importantes del interior de São Paulo.

Antes del inicio de la intervención estatal, el sector eléctrico brasileño estaba regulado por un sistema de concesiones, en el que dos compañías transnacionales, la canadiense *Brazilian Traction Light and Power* (Light) y la *American Foreign Power Company* (Amforp) controlaban el 90% de la producción y distribución de energía eléctrica del país (Rodrigues, 1990: 55). Pero el avance de la industrialización suponía la necesidad de incrementar los volúmenes de inversión y los plazos de maduración, y la existencia del coste histórico de la inversión como base de remuneración, en una economía inflacionada provocaba la caída de la rentabilidad. Así, las empresas extranjeras, que tenían la concesión de los servicios de utilidad pública, empiezan a tener problemas, con tasas de interés reales negativas y, dado que estos servicios estaban financiados en el extranjero a tasas reales del orden del 10%, calculadas en

monedas fuertes, estas empresas estaban condenadas a la estagnación, cuando no a la decadencia.

La intervención del Estado en este sector en Brasil comenzó en 1934¹², ya en la *era Vargas*, con la creación del **Código de Aguas**, que autorizaba al gobierno a determinar las tarifas de electricidad, que se establecían de manera que se posibilitara un retorno máximo del 10% sobre el capital invertido (Baer, 1996: 257). Para intentar dar respuesta a dos componentes típicos en esos años -la centralización administrativa y el nacionalismo- los principios más importantes establecidos en este código eran (Branco, 1975: 70):

- a) Las caídas de agua y otras fuentes de energía hidráulica son declarados bienes distintos y no integrantes de las tierras e incorporadas al patrimonio de la Nación como propiedades inalienables e imprescriptibles.
- b) El aprovechamiento industrial de las caídas de agua y otras fuentes de energía hidráulica serán llevados a cabo por concesión del gobierno.
- c) Las empresas serán fiscalizadas por el gobierno incluso en su contabilidad.
- d) Las tarifas serán establecidas en base a los servicios prestados por el precio de coste¹³.
- e) Las concesiones sólo serán otorgadas a brasileños o a empresas organizadas en Brasil.
- f) La mayoría de los directores de las empresas será constituida de brasileños residentes en Brasil o deberán las administraciones de estas empresas delegar poderes de gerencia exclusivamente a brasileños.
- g) Deberán estas empresas mantener en sus servicios un mínimo de dos tercios de los ingenieros y tres cuartos de trabajadores brasileños.

La escasa tradición de Brasil en cuanto a reglamentaciones se plasmaría en el sector eléctrico en la no aplicación de muchas de estas normas (Baner et alii, 1996: 63).

En los años 50 comenzó a funcionar en Brasil la primera central hidroeléctrica de propiedad estatal. Inaugurada en 1955, la Paulo Afonso I, con sus 600 MW de potencia instalada, representó un incremento del 20% en la capacidad generadora existente en el país, que a esta altura, debido a la compresión tarifaria iniciada ya en los años 30, apenas crecía

¹² En este año, el 70% de las empresas del sector eran privadas.

vegetativamente. Se sumó una legislación cada vez menos tolerante con el capital extranjero¹⁴, que era quien controlaba la mayor parte del sector. En 1957 se produce la segunda intervención del gobierno federal con la creación de *Furnas Centrais Elétricas*. Los gobiernos *estaduales* de Minas Gerais y São Paulo también construyen sus propias empresas de producción de energía eléctrica: *Companhia Energética de Minas Gerais-CEMIG* en 1952 y *Companhia Energética de São Paulo-CESP* en 1966, respectivamente ¹⁵. Las empresas instaladas de propiedad extranjera fueron siendo absorbidas una a una, hasta que el Estado asumió la dirección de la casi totalidad de la capacidad generadora. Para coordinar el proceso de absorción y posterior expansión, fue creada la empresa *holding* del sector, las *Centrais Elétricas Brasileiras* o, simplemente, *Eletrobrás*.

La Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos de 1954, en un mensaje eminentemente privatista, juzgaba necesario ya en esos años que el Estado canalizase sus recursos prioritariamente a áreas de servicio público como educación, sanidad o transporte, recomendando que el Estado no se constituyera en responsable directo del sector energético. Sin embargo, la necesidad de garantizar el suministro eléctrico para propiciar el desarrollo industrial llevó al Estado a intervenir a través del establecimiento del Plan Nacional de Electrificación, compuesto de cuatro proyectos de ley enviados al Congreso ¹⁶. El primero proponía la creación de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica para financiar el plan. El segundo establecía el criterio de división de los nuevos recursos entre las diferentes unidades de la federación. El tercero proponía el plan de electrificación propiamente dicho y, el cuarto, la creación de *Eletrobrás*. Las empresas *Light* y *Amforp* -que seguían controlando prácticamente todo el mercado eléctrico brasileño-, se opusieron, y lograron, a través de campañas en los medios de comunicación, retrasar la aprobación del plan. El proyecto de creación de *Eletrobrás* sólo se aprobó en 1961. En la ausencia de esta empresa, el Plan de Electrificación fue llevado a cabo por compañías *estaduales* creadas en los años 50 y 60: *Companhia Hidrelétrica de São*

¹³ La tarifa por el coste establece una remuneración sobre lo que fue invertido, además de la amortización, la depreciación de los equipos y de los costes operacionales.

¹⁴ Como vimos en el capítulo II, es éste un período de ambigüedad frente al capital extranjero. Al tiempo que la economía brasileña se abre a las empresas transnacionales, se mantiene un consolidado nacionalismo.

¹⁵ Estos *estados* crearon estas empresas con el fin de realizar nuevas y amplias inversiones en el sector de la generación de energía eléctrica, adecuando la generación de ésta con el incremento del consumo y de la producción industrial.

¹⁶ Con la creación del *Fundo Federal de Eletrificação* en 1955, el BNDE pasó a ser el gestor de los recursos vinculados al sector y, por tanto, el principal financiador del sector hasta la creación de *Eletrobrás*. En el período 1957-1963, el Banco aplica también en el sector eléctrico el 34% de sus recursos propios, en complemento del FFE (Prado, 1994a: 216).

Francisco (CHESF-1945), *Furnas* y *CEMIG*, convirtiéndose posteriormente las dos primeras en subsidiarias del *holding* Eletrobrás.

Eletrobrás, empresa de economía mixta, fue creada el 25 de abril de 1961 por la ley n° 3.809-A, y respondía por la planificación y financiamiento del programa de energía eléctrica del país, coordinando su ejecución; promovía la relación del sector con otros países y con la industria nacional de equipamientos; desarrollaba asimismo investigaciones relacionadas con la preservación del medio ambiente y con el estudio de fuentes alternativas para la producción de energía eléctrica (SEST, 1989: 65). La capacidad generadora instalada en el país entonces era de 5.800 MW. Las principales funciones de Eletrobrás eran (Rosa et alii., 1998: 148) ¹⁷:

1. Planificar, financiar, coordinar y supervisar los programas de construcción de centrales de generación, líneas de transmisión y de distribución de energía eléctrica.
2. Promover el desarrollo del sector y coordinar los sistemas eléctricos interconectados.
3. Gestionar empresarialmente el sector y asistir técnicamente a los agentes eléctricos.
4. Funcionar como agencia de financiación sectorial, sustituyendo al BNDE en dicha tarea.

A finales de 1963, la compañía Furnas posibilita la primera gran interconexión eléctrica, entre São Paulo, Rio de Janeiro y Belo Horizonte. Se vio la necesidad de operar coordinadamente en el sector, pasando Eletrobrás a coordinar las empresas concesionarias de energía eléctrica en el sentido de definir las responsabilidades futuras de cada una en el atendimento de las necesidades de producción de energía para los diversos mercados consumidores, teniendo en cuenta las respectivas capacidades técnicas, administrativas y financieras.

En los últimos años sesenta, se dió al sector de energía eléctrica, principalmente a través de la puesta en marcha de Eletrobrás y de la creación de CESP, el papel de liderar la reanudación de las inversiones estatales. Como en este sector no había capacidad ociosa, y ante la imposibilidad de importación de energía eléctrica y su naturaleza imprescindible para el

¹⁷ Eletrobrás controla también la Eletronuclear, empresa que tiene por objetivo desarrollar la capacitación técnica brasileña en el área nuclear, y el *Centro de Pesquisas de Energia Elétrica* (Cepel), creado en 1974 con el objetivo de desarrollar equipamientos y técnicas para la planificación y operación del sector eléctrico.

proceso productivo, se exigía del Estado no sólo una planificación de largo plazo, sino también un control directo y firme sobre el sector (Coutinho, 1977: 31)¹⁸.

Eletrobrás asumió desde el inicio las características de *holding*, núcleo de un conjunto de concesionarias con gran autonomía administrativa. La gestión de los recursos del *Fundo Federal de Eletrificação* (FFE) la transformó rápidamente en la principal agencia financiera sectorial. En 1968 fue creada otra subsidiaria de ámbito regional, *Centrais Elétricas do Sul do Brasil* (Eletrosul) y en 1973 se instituyó la última subsidiaria regional de Eletrobrás: *Centrais Elétricas do Norte do Brasil* (Eletronorte). Este mismo año se concretó con la Administración Nacional de Electricidad, empresa estatal paraguaya, la Itaipú Binacional, con el fin de construir una gran hidroeléctrica, con la mayor presa del mundo entonces, en el río Paraná, en la frontera entre ambos países¹⁹. También en 1973 se atribuye a Eletrobrás la competencia para promover, a través de sus empresas de ámbito regional, la construcción y operación de sistemas de transmisión en alta y extra-alta tensiones con el fin de realizar la integración *interestadual* de los sistemas y posibilitar el transporte de energía eléctrica de Itaipú²⁰. Para ello fue instituido en 1973 el *Grupo Coordenador de Operação Interligada* (GCOI), para controlar el sistema centralizado de despacho a través de la optimización del flujo de agua. En 1982 se crea el *Grupo Coordenador do Planejamento dos Sistemas Elétricos* (GCPS) para proyectar la demanda de energía eléctrica a través de previsiones macroeconómicas y, en base a esos resultados, definir las inversiones necesarias para la expansión de las actividades de generación, transmisión y distribución.

Las empresas estatales predominaban en el sector de servicios públicos. En una década, la generación de energía pasó del sector privado al Estado. En 1962, el sector privado era responsable del 64% de la capacidad de generación de energía del país; en 1977, esa proporción había sido reducida a menos del 20% y, en 1982, casi todo el sector era administrado por empresas estatales (Baer, 1996: 269). Si en 1934 el 70% de las empresas del sector eléctrico eran privadas, en la década de los ochenta, el 98% eran empresas estatales.

¹⁸ Las dos compañías transnacionales mencionadas consiguieron resistir durante largo tiempo al control del Estado. En 1964, la empresa privada Amforp pasó a ser subsidiaria de Eletrobrás. En 1979, la empresa Light pasó a ser propiedad del gobierno brasileño, completando el proceso de estatización del sector eléctrico brasileño.

¹⁹ Informaciones obtenidas de la página web de Eletrobrás: www.eletrobras.gov.br/historico.html

²⁰ Itaipu es la mayor central de energía eléctrica del mundo, con capacidad de 12.600 MW. De su disponibilidad, un 19% se destina a la región sur y un 81% a la región sudeste.

En esta época de intervención estatal se crean también diversos organismos relacionados con la energía eléctrica. En 1961, el Departamento Nacional de la Producción Mineral se separa del Ministerio de Agricultura, pasando a formar el Ministerio de Minas y Energía. En 1968 se crea el DNAEE (Departamento Nacional de Aguas y Energía Eléctrica), organismo regulador del sistema²¹, cuyas funciones eran:

- Fiscalizar las concesiones para prestación de servicio público de energía eléctrica.
- Celar por el equilibrio económico-financiero de las concesionarias y por la calidad de los servicios prestados.
- Supervisar la explotación de los recursos hídricos del país.
- Definir la estructura tarifaria y autorizar los niveles propuestos por las empresas (Rosa et alii., 1998: 147).

En síntesis, la estatización del sector eléctrico se da en dos etapas: en una primera, entre 1950 y 1965, cuando predominan las iniciativas *estaduales*, inclusive en el campo de la generación; en una segunda, con la creación de Eletrobrás y de sus cuatro subsidiarias federales de generación y transmisión (entre 1962 y 1973), las acciones del gobierno se centran en intentar superar la crisis del sector, capitalizando las empresas eléctricas. El poder público brasileño aumenta así su participación, convirtiéndose en accionista de concesionarias existentes o creando nuevas empresas, principalmente en el segmento de la generación. Este hecho llevaría a que la participación de la iniciativa privada quedase restringida a compañías distribuidoras de pequeño tamaño. Surge así un modelo híbrido donde no se completan ni la “*estadualización*” ni la “*federalización*”, no habiendo siquiera una división formal entre ambas, ya que el gobierno federal tiene empresas de distribución y algunas de las empresas *estaduales* tienen fuerte presencia en la generación. Este hecho tendrá importantes consecuencias años más tarde.

La consolidación tardía del grupo Eletrobrás generaría una estructura institucional frágil y permeable a la actuación de intereses políticos y privados. Esta *holding* se mostró siempre incapaz de controlar las empresas de su sector. La “*federalización inconclusa*” (Prado, 1994a:

²¹ Sin embargo, el DNAEE no era independiente, no teniendo un papel preponderante en la fijación de las tarifas para el sector. La mayoría de sus funcionarios provenía de las propias empresas de servicios públicos, por lo que ocurrió el *típico* problema de que el regulador queda en manos del regulado (Pires y Piccinini, 1998: 35). La implicación del DNAEE en la administración de las tarifas se redujo todavía más después de 1975, cuando el Ministerio de Hacienda comenzó a tratar los reajustes de tarifas, como parte del esfuerzo para controlar el crecimiento de la inflación.

261) del sector eléctrico creó una situación de fragmentación en la que los gobiernos *estadales* controlaban la mitad de los activos y de la inversión.

En cuanto a la **naturaleza de estos hechos**, a la luz de lo apuntado en capítulos anteriores, en el período pos-64, las intervenciones de naturaleza pública se ejercen bajo formas de derecho privado, adoptándose técnicas empresariales que expresan precisamente un intento de superar las deficiencias de la gestión directa (Dias y Americano, 1990). Así, se plantea la necesidad de la intervención estatal en razón de las economías de escala, pero debiendo presentar las empresas estatales, como requisitos esenciales, las siguientes características: personalidad jurídica distinta de la administración pública y gestión propia, singular y diferenciada por un procedimiento distinto al de aquella, siempre dentro de parámetros que permitan la conducción de negocios sociales según el modelo de la empresa privada.

“Es justamente ese proceso de continua y creciente autonomización de las empresas estatales bajo el modelo de la empresa privada que la evolución de la estructura institucional del sector energético es capaz de revelar” (ibid.: 2-3).

De esta forma, y por paradójico que pueda parecer, la sumisión de las empresas energéticas del Estado en relación a una planificación global -a las premisas, orientaciones o planos del gobierno- va siendo gradualmente relativizada en la medida en que esas empresas adquieren crecientes grados de autonomía y, esto, en plena vigencia de la “idea planificadora”. Así, gran parte de las iniciativas de planificación que procedían de la administración directa del sector energético no salió del papel. La única subordinación real de las empresas del sector energético era a las políticas de regulación macroeconómica. Pero como poco a poco estas empresas se vieron descapitalizadas en virtud del control tarifario impuesto por la regulación a corto plazo, la administración directa asumía un mayor papel, fijando niveles anuales de gastos e inversiones. El proceso de institucionalización servía así más para establecer límites y jerarquías que para instituir un orden racional *a priori* (ibid.: 4). En ese marco de redefinición y conflicto, algunas empresas estatales de energía eléctrica, interesadas en desvincularse del control del *holding* se apropiaron de palabras de la ola liberal de esos años como eficiencia, descentralización, revisión del papel del Estado o desecualización tarifaria, con el fin de cuestionar el marco institucional existente. En resumen, se trata de ver la manera o la lógica bajo la cual la idea planificadora, propia al Estado capitalista interventor, procuró apresar y reducir la trayectoria de un país en retraso como Brasil, en el sentido de una modernización respondiendo plenamente al proyecto utilitarista-liberal, y que, por eso mismo,

se asentó esencialmente sobre “un modelo de racionalidad finalista, realmente tributario de la empresa estatal pero actuando bajo el más puro modelo de la propia iniciativa privada” (ibid.: 5).

En 1974, el gobierno consagra una parte del II PND (Plan Nacional de Desarrollo) al ámbito energético, considerado como una pieza clave en la estrategia nacional puesta en marcha. En la práctica, estas medidas se concentran en el sector de transportes. Estas prioridades suponen un nuevo posicionamiento del Estado, que asume la responsabilidad de las decisiones que estaban en manos de las empresas privadas, que tenían un enfoque de la cuestión energética situado más en un contexto de racionalidad de gestión interna que en un contexto global de la estrategia de desarrollo nacional. En el gobierno Geisel las principales iniciativas de política energética fueron:

- Contratos de riesgo para la prospección del subsuelo nacional, abiertos al capital extranjero.
- Unificación de las tarifas de energía eléctrica en todo el país²².
- Creación del *Plan Proálcool*, destinado a la producción de alcohol a partir de la caña de azúcar, con el objetivo de mezclarlo con gasolina en un 20%.
- Acuerdo nuclear con la República Federal Alemana, que preveía la instalación de ocho reactores hasta 1990 (Zylbersztajn, 1989: 2).

El cambio de gobierno en 1979 coincide con el segundo choque del petróleo. Por primera vez en seis años de crisis energética, el gobierno brasileño afronta la crisis desde una estrategia global e integrada. En julio se crea la Comisión Nacional de Energía y en noviembre se publica el Modelo Energético Nacional. En el período 1979-1982 las principales acciones y resultados se concentran en el incremento de las inversiones para la prospección de petróleo que pasa en dólares constantes de 1984, de 1.700 millones en 1978 a 3.100 millones en 1982. Se potencian los programas de sustitución del petróleo, a través del carbón y la electricidad, para lo cual fueron creados programas de utilización de éstas a través de tarifas muy bajas.

En los años setenta se modifica pues el contexto del mercado eléctrico. La crisis del petróleo provoca un fuerte aumento de los costes sectoriales que coincide con el agotamiento relativo

²² Se intentaba garantizar a las empresas del sector un retorno mínimo del 10% sobre sus activos. Pero con la ecualización existente las tarifas eran iguales mientras la estructura de costes y activos era diferente, por lo que se creó un mecanismo denominado *Conta de Resultados a Compensar* (CRC) para compensar a las empresas

de las oportunidades de mejoras de eficiencia, debido a que los principales mercados habían sido interconectados y el potencial hidroléctrico económicamente atractivo próximo a los grandes centros de consumo había sido ya desarrollado. En estas condiciones, los costes de las concesionarias pasan a ser crecientes y la demanda por aumentos tarifario una constante. A partir de mediados de los ochenta, los resultados de este proceso quedan patentes: obras paralizadas, costes en rápido crecimiento y deterioro de la calidad de los servicios eléctricos. En un primer momento, los administradores de las empresas estatales eléctricas reaccionaron con un reajuste tarifario, como mecanismo de recuperación de la salud financiera, y la descentralización de los procesos de decisión, con el fin de inducir la eficiencia empresarial. Sin embargo, con la expansión de la onda liberal, empezó a tomar fuerza la idea de que el eje de la reorganización del mercado eléctrico pasaba por la introducción de la competencia en el sector.

Veremos a continuación algunos datos que nos muestran la importancia del sector eléctrico en estos años. En el período de 1970 a 1980, el PIB brasileño creció a una tasa media de 8,7% al año (a.a.), con el consumo de energía creciendo también a tasas anuales expresivas: la electricidad a 12,4% a.a y los derivados del petróleo a 8,3% a.a. Los factores determinantes para ese resultado fueron: las dimensiones continentales del país, el predominio del transporte por carretera y el desarrollo de la industria de base y de la infraestructura para la atención de las necesidades no atendidas de muchas regiones del país²³. Si tomamos un período más amplio, entre 1970 y 1996, la tasa media de crecimiento demográfico fue de 2,1% al año, mientras el **consumo** total de energía primaria creció un 4,1% a.a. En consecuencia, el consumo de energía primaria por habitante, que en 1970 era de 0,801 toneladas equivalentes de petróleo (tep), pasó a 1,323 tep en 1996. El crecimiento es todavía más intenso si analizamos aisladamente el consumo de energía eléctrica. En ese mismo período, su expansión fue de 7,9% a.a., pasando el consumo per capita de 411,6 kWh a 1.723,4 kWh, mientras el crecimiento de la economía fue de un 4,5% a.a. Asimismo, la elasticidad ²⁴ del consumo de energía primaria alcanzó 0,90 mientras para la energía eléctrica fue de 1,76. También se observó un incremento del “contenido eléctrico del PIB”, pasando la participación de la electricidad en el balance energético nacional (BEN) del 17 al 28%.

con retornos menores. Con este mecanismo de suma cero, las empresas acumulaban en ella resultados positivos y negativos para posteriores ajustes.

²³ *Economía & Energía*, n° 19, abril/mayo 2000, MME-Secretaría de Energía.

Vemos que Brasil presenta uno de los mayores índices de expansión del consumo de electricidad del mundo. En el cuadro 2 se puede apreciar que el crecimiento del consumo ha sido rápido, incluso en los años ochenta, en que la economía prácticamente dejó de crecer. En la primera mitad de los noventa hubo una desaceleración del consumo, pero en 1995 y 1996 se observó una aceleración. La elasticidad-renta ha sido siempre muy elevada y en los años noventa se situó en torno a 1,5, muy por encima de las previsiones oficiales para el sector.

Cuadro 2: Tasas de crecimiento del PIB y demanda y oferta de energía eléctrica, y elasticidad-renta.

	Expansión del PIB	Expansión del consumo	Elasticidad-renta del consumo	Expansión de la potencia instalada
1971-1980	8,6	11,8	1,37	12,9
1981-1990	1,5	5,9	3,93	6,7
1991-1993	2,3	3,7	1,61	2,4
1994-1996	3,6	5,1	1,42	3,5

Fuente: Eletrobrás, GCPS y *Plano Decenal de Expansão* (varios años), en Bielchowsky, 1997: 21.

Se observa una rápida evolución del atendimento doméstico en servicio de electricidad, pasando del 45% en 1970 al 92% en 1997²⁵ y del consumo de electricidad per capita, que más que triplicó en este período.

“Todos los *estados* de la federación brasileña tienen su empresa de distribución de energía eléctrica, con áreas de concesión coincidentes con sus límites geográficos” (Rosa et alii., 1998: 149).

Sin embargo, existe también una enorme disparidad en el consumo de energía de las regiones brasileñas. Si bien el 92% de los domicilios brasileños poseen energía eléctrica, las diferencias son significativas: Sudeste (98%), Sur (97%), Centro-Oeste (93%), Nordeste (78%) y Norte (60%).

En esos años también es destacable el aumento de la eficiencia energética global de la economía brasileña. La intensidad energética²⁶ pasó de 0,313 tep/US\$ mil en 1970 a 0,279 en 1996. Esta mejora se debió al progresivo empleo de tecnologías ahorradoras de energía así como a los cambios en la estructura de la matriz energética brasileña, derivados de la

²⁴ Es decir, la relación entre la variación del consumo y la variación de la renta nacional (PIB) en un determinado periodo.

²⁵ El sector eléctrico constituye así el servicio público más difundido del país.

²⁶ Cantidad total de energía consumida por unidad monetaria de producto.

sustitución del uso de la leña en favor de otros energéticos de mayor rendimiento como la electricidad, los derivados del petróleo, el alcohol y el gas natural (BNDES, 1997d). La participación de la electricidad en el consumo final de energía pasó del 15,5% al 37%, desplazando a los derivados del petróleo y convirtiéndose en la primera fuente energética del país.

Cuadro 3: Evolución de la participación de las fuentes energéticas en la oferta (%).

Fuente	1970	1980	1990	1992
Petróleo	33,5	39,0	30,3	30,7
Gas natural	0,2	0,8	2,2	2,4
Carbón	3,2	4,2	5,0	5,4
Nuclear	-	-	0,3	0,2
Hidráulica	15,5	26,8	36,1	37,1
Caña/Alcohol	4,7	6,5	9,9	10,2
Leña	42,6	22,0	15,1	12,8
Otros	0,3	0,7	1,1	1,2

Fuente: Greiner, 1995: 3

Los sectores que más energía eléctrica consumen en Brasil son: aluminio, siderurgia, papel y celulosa, cloruros, cemento y petroquímica, absorbiendo aproximadamente el 47% de toda la energía eléctrica demandada por la industria a las concesionarias y el 20% del total de consumo facturado en el país (Eletrobrás, 1998: 43).

Este aumento de la intensidad eléctrica fue resultado de una política de desarrollo que amplió y diversificó la base industrial de la economía, dando prioridad a fuentes primarias existentes internamente (energía hidráulica y productos de la caña de azúcar) en sustitución de las fuentes importadas (BNDES, 1997d). Para que esto fuera posible, fue necesario establecer una vigorosa política de aumento de la capacidad de generación: en el período 1970/1996, el parque generador fue quintuplicado y la red de transmisión, en las diversas tensiones, pasó de 42.000 km. a 156.000 km. Esta expansión fue posible gracias al establecimiento de un impuesto específico (*IUEE-Imposto Único de Energia Elétrica*), tarifas remuneradoras de la inversión y captación de créditos externos.

Las empresas de energía eléctrica operaron con éxito, en régimen de monopolio, hasta finales de los años setenta. La explotación de las economías de escala permitió una rápida expansión y mejora en la calidad del servicio, con costes y tarifas declinantes. El monopolio con remuneración garantizada indujo a estas empresas a pasar los costes a los consumidores y a

sobre-invertir²⁷, dado que se garantizaba la remuneración superior al coste de financiamiento. Esos problemas estructurales se hicieron visibles en los años 80, con el aumento de los costes (por la crisis y por el fin, en algunas zonas, de las economías de escala) y la descapitalización del sector, como consecuencia de la reducción tarifaria, la mala gestión, el elevado endeudamiento y la dificultad de aportar recursos del Estado y de captar préstamos.

A partir de 1974 se aplicó la **ecualización tarifaria**. Hasta entonces había una diferencia de calidad en la prestación del servicio en las diversas regiones del país, inclusive con una competición tarifaria entre los *estados* para atraer industrias (Rosa y Senra, 1995: 86). En el antiguo modelo no había control efectivo de los costes unitarios de inversión ni de los costes operacionales. La tarifa unificada permitió transferencias de subsidios inter-regionales, pero, al no haber incentivos directos a la eficiencia, con el tiempo se mostró como un instrumento que inhibía la productividad.

²⁷ En el pasado, la expansión de la oferta era planificada por Eletrobrás, en base a la expansión de la demanda que las empresas distribuidoras señalaban, sin compromisos de compra futura. Esto generaba proyecciones superestimadas de expansión del consumo, y exceso de inversión.

Cuadro 4: Evolución de las tarifas reales de energía eléctrica (índices, 1972=100).

1970-1982	100
1983-1989	71
1990-1992	62
1993	66
1994	61
1995	52
1996	58
1997	60

Fuente: Eletrobrás.

Cuadro 5: Tarifas de energía eléctrica-junio de 1991 (US\$/MWh).

	Residencial	Comercial	Industrial
Argentina	94,3	106,2	63,1
Chile	111,1	102,3	63,2
Brasil	51,3	57,1	29,2

Fuente: Rosa y Senra, 1995: 167

En los cuadros 4 y 5 podemos ver cómo las tarifas de energía eléctrica se redujeron drásticamente. En el marco de la mencionada políticas de instrumentación de las empresas estatales para contener la inflación, los valores reales de las tarifas eléctricas apenas tuvieron una cierta recuperación a finales de 1994, siendo el hecho más relevante la adopción del Plan Real en julio de 1994 y la consiguiente caída de la inflación, por lo que ya no fue necesario mantener la política de contención de tarifas como instrumento antiinflacionista.

En la década de los ochenta, la economía se mostró inestable, reduciéndose la renta per capita al ser mayor el incremento de la población que el crecimiento económico. Sin embargo, dada la maduración de los proyectos industriales previstos en el II PND (*Plano Nacional de Desenvolvimento*), implantados a finales de los años setenta, y por la caída constante de las tarifas, el consumo de electricidad se expandió a tasas significativamente altas, llegando a 1.531 kWh/hab. La participación de la energía eléctrica en el BEN llegó al 37%. La elasticidad-renta media en esa década fue de 3,75.

A pesar de ello, se suele considerar que la mencionada **crisis del modelo eléctrico brasileño** se inicia a partir de 1980. Las concesionarias ven empeorar sus condiciones financieras a raíz de la crisis del mercado financiero internacional entre 1981 y 1982. Las inversiones del sector, que habían llegado a más de US\$ 8.000 millones al año, pasan a 3.000 millones al año.

Las causas del deterioro financiero están en la política de contención tarifaria practicada por el gobierno ²⁸ y en el elevado endeudamiento del sector.

La deuda del sector eléctrico pasó de US\$ 5.000 millones en 1975 a US\$ 23.800 millones en 1984 (valores en dólares constantes de 1990) (Oliveira, 1997a: 27).

El grupo Eletrobrás presenta un alto grado de endeudamiento, respondiendo por la parcela mayor de la deuda exterior del sector público. Durante el período 1981-1985, las amortizaciones pasaron del 8% al 17.1% de los gastos, en cuanto que los encargos financieros lo hacían del 15.2 al 27.2%. Los encargos financieros fueron en 1985 un 17% mayor que la *receita operacional*. En 1981 la remuneración quedó por debajo del 10% establecido por la ley para las concesionarias del sector, poniendo en serio peligro el autofinanciamiento de estas compañías. La compresión tarifaria llevó a las empresas a endeudarse, tanto en el exterior como dentro del propio sector eléctrico. En el primer caso, se produjo además lo ya señalado en el capítulo III respecto a la captación de dólares por parte del gobierno a través de estas empresas públicas. Otro mecanismo de financiación fue el incumplimiento de pagos de las distribuidoras con Eletrobrás, de modo que la Cuenta de Resultados a Compensar (CRC) se iba desequilibrando²⁹. Los préstamos tomados en los años 70 por las empresas eléctricas no podían ser así devueltos con facilidad, dado que el período de maduración de los proyectos con ellos financiados era a largo plazo. Así, el gobierno cometió un error estratégico al utilizar las empresas del sector eléctrico para captar recursos externos.

En el inicio de la década de los ochenta, el desempeño de Eletrobrás se resintió de las dificultades que venían siendo enfrentadas por la economía brasileña. La recesión y la crisis de la deuda externa crearon un cuadro de grave estrangulamiento financiero en el sector. Esta situación se agravó en 1988 con la extinción del Impuesto Único sobre la Energía Eléctrica y la transferencia a los *estados* de la recaudación tributaria equivalente. La disminución del acceso a recursos externos, la extinción de dicho impuesto y la contención tarifaria provocaron la continua reducción de la capacidad de invertir del sector. Mientras en la década de los setenta, la tasa media de expansión de la capacidad instalada de generación fue de

²⁸ Dado el volumen de los pasivos se hizo extremadamente difícil una recuperación autónoma vía tarifas incluso con una recuperación de estas hacia 1996 (Prado, 1994a: 267).

²⁹ La política de control tarifario, reduciendo la remuneración sobre los activos, había generado una cadena de incumplimientos en los pagos entre distribuidoras y generadoras. Siendo la Eletrobrás, agente sectorial de financiamiento, propietaria de los suministradores federales de energía, bastaba con que las empresas *estaduales* dejaran de pagar sus cuentas de abastecimiento para obtener un financiamiento *automático*.

11,8% a.a., en la década siguiente apenas fue de 4,1% a.a., alcanzando un 3,3% en los años noventa, quedando rezagada respecto al crecimiento del mercado. Esta reducción de las inversiones se tradujo en atraso e incluso paralización de obras, disminuyendo al tiempo la eficiencia del sector. Un indicador de este hecho es el incremento del índice de pérdidas de energía eléctrica, que alcanzó el 15,4% en 1996, aproximándose a valores registrados en 1970 y con riesgo de déficit de energía cada vez mayores. En este contexto, las tasas del bienio 1995-1996, bastante superiores a las proyectadas (10,7% frente al 8,1% previsto) llevaron al sistema a operar próximo a sus límites, haciendo uso incluso de sus márgenes operacionales. Además, la hidrología fue desfavorable en 1996, especialmente en las cuencas más importantes (ríos Paranaíba, Grande y São Francisco)³⁰.

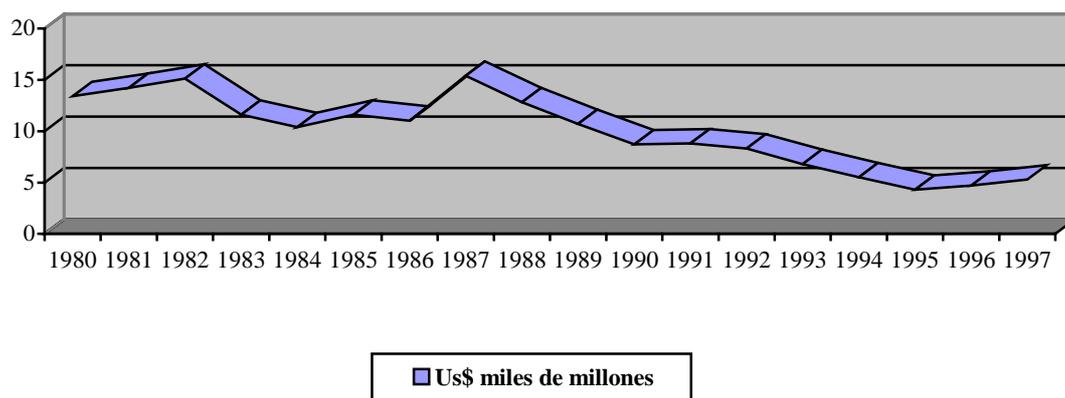
El sector eléctrico fue durante décadas el que más invirtió en la economía brasileña. La capacidad de generación de energía del país creció a una tasa anual del 11% entre 1962 y 1979. Las inversiones del sector representan el 10% del total de la FBCF en los años 1977 y 1978 y las inversiones de Eletrobrás crecieron a una tasa del 16% entre 1970 y 1978. En el período 1970-1973, la tasa anual de crecimiento de las inversiones del sector fue del 19.3%. En 1979, las inversiones de Eletrobrás fueron del mismo nivel que en 1978, mientras se hundían en un 96% en 1980 a causa de la política económica recesiva adoptada por el gobierno. Antes de estos recortes, la Eletrobrás pretendía aumentar anualmente en un 15% la capacidad de generación de energía eléctrica entre 1980 y 1984 (Rodrigues, 1990: 67). Las inversiones del segmento federal de la energía eléctrica se situaron en 1983 un 38% por debajo de las realizadas en 1980. En 1993 el grupo Eletrobrás redujo sus inversiones en un 29,1% respecto a 1992, limitándose a ejecutar un programa mínimo de inversiones de 1.395 millones de dólares. En ese mismo año el beneficio líquido fue de 486 millones de dólares (SEST, 1989: 65-66).

Tras la incorporación de Eletropaulo en 1981, el sector energético era responsable por el mayor volumen de inversiones del Estado brasileño, representando, en media, el 35% del total de la serie histórica 1979/1985. Las inversiones en este sector eran costeadas, básicamente, por la generación propia de recursos, si bien la participación relativa de esa fuente, que llegó a representar el 70% en 1981, va decayendo en los últimos años (44% en 1984 y 47% en 1985) (Gadelha, 1988).

³⁰ Un punto crítico fue el 18 de agosto de 1997, a las 18.30 h., cuando se registró un pico de 40.400 MW en el sistema interconectado S/SE/CO, donde la capacidad efectiva de generación era, sin contar las unidades en mantenimiento, de 42.000 MW, dejando las reservas del sistema en apenas un 3,9% (BNDES, 1997d).

La crisis financiera afectó a los ingresos y a los gastos de las empresas del sector eléctrico. Desde una óptica del ingreso, los préstamos y financiamientos externos aumentaron como proporción de los ingresos totales, en cuanto las tarifas decrecieron en términos reales. En cuanto a los gastos, las inversiones experimentaron una caída significativa -del 76% en 1970 al 25% en 1989- en la medida en que fueron suplantados por el aumento del servicio de la deuda -que pasaron del 14% en 1970 al 98% en 1989- (Kawall, 1999: 191; Oliveira, 1997: 130). En el cuadro 6 podemos observar la evolución de las inversiones y en el cuadro 7 la estructura de financiamiento de las inversiones por apartado.

Cuadro 6: Inversiones históricas del sector eléctrico-1980/1997



Fuente: Eletrobrás (1999)

Cuadro 7: Estructura de financiamiento de las inversiones por apartado (1979/1985).

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Generación propia	69.40 (100)	53.15 (57.00)	69.82 (114.74)	56.78 (112.79)	67.90 (93.85)	43.84 (56.81)	47.25 (94.46)
Transferencia del Estado	11.23 (100)	12.99 (86.08)	11.45 (116.28)	13.70 (168.37)	8.66 (73.94)	5.09 (40.75)	5.43 (67.12)
Otras transferencias	14.56 (100)	23.78 (121.55)	7.38 (57.85)	8.43 (79.88)	3.62 (23.86)	6.29 (38.86)	0.00 (0.00)
Operaciones de crédito líquidas	4.81 (100)	10.08 (156.02)	9.97 (236.58)	19.38 (556.32)	17.46 (348.35)	37.78 (706.66)	31.30 (900.51)
Financiamientos	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	1.38 (100.00)	1.75 (154.10)	2.36 (144.16)	7.01 (401.63)	16.12 (1425.5)
Total	100 (100)	100 (74.43)	100 (114.05)	100 (137.98)	100 (95.92)	100 (89.93)	100 (138.76)

Observación: entre paréntesis aparece el % respecto al año 1979, tomado como 100.

Fuente: Gadelha, 1988.

Una dimensión de la crisis vivida por el sector eléctrico en Brasil nos la da la cobertura de la inversión, resultado de la relación entre los recursos tarifarios menos el servicio de la deuda, en relación a la inversión anual, como muestra el cuadro 8.

Cuadro 8: Cobertura de la inversión (años seleccionados) (en %).

Año	Cobertura de la inversión
1971	67,3
1973	72,7
1975	61,2
1977	50,1
1979	24,0
1982	6,0
1985	23,8

Fuente: Eletrobrás.

El cuadro 9 muestra la quiebra del patrón de financiamiento en las inversiones en el sector eléctrico. En los años 70 y 80 hubo una combinación más o menos equivalente de cuatro fuentes: autofinanciamiento, aportes fiscales, ahorro privado y préstamos externos. Esos recursos financiaron las inversiones y la ampliación del capital de giro. En el período 1983-1989 la reducción de tarifas (ver cuadro 4), aliada a los compromisos de la enorme deuda externa, llevó a una descapitalización del sector, pasando el ahorro sectorial a ser negativo. La financiación internacional también se volvió negativa y escaseó el ahorro privado doméstico. Todavía en los años ochenta hubo grandes inversiones, viabilizados principalmente por transferencias del gobierno y por incumplimientos frente a los acreedores, contratistas y otros proveedores de bienes y servicios (“capital de giro”). Algunas de las grandes empresas compradoras de energía eléctrica dejaron de pagar sus compras corrientes de energía a los generadores, en un contexto en el que los malos pagadores viabilizaban sus inversiones

gracias al incumplimiento de pagos (Bielchowsky, 1997: 16). En los años noventa se llegaría al agotamiento de esa precaria “compensación” de los problemas financieros del sistema eléctrico.

Cuadro 9: Composición del financiamiento de la inversión en energía eléctrica (1970-1989) (%).

	Ahorro sectorial propio	Ahorro público	Ahorro privado	Ahorro externo	Capital de giro	Inversión
1970-1982	30	32	24	27	-13	100
1983-1989	-21	88	14	-3	22	100

Fuente: Eletrobrás.

Vemos en el cuadro 10 la magnitud adquirida por la relación deudas/activos en el sector eléctrico.

Cuadro 10: Relación deuda/activos en el sector eléctrico (empresas seleccionadas).

Empresa	Relación deuda/activos (%)
FURNAS	5,17
ELETROSUL	14,57
CHESF	21,98
ELETRONORTE	7,29
LIGHT	7,18
CEEE	26,55
CEMIG	6,56
CERJ	31,43
CESP	26,40
CPFL	7,63
ELETROPAULO	13,81
ESCELSA	0,17
Media del sector eléctrico	13,98

Fuente: Eletrobrás.

A la crisis económico-financiera se sumaba también la crisis institucional, por la oposición de las grandes concesionarias estatales a la centralización del modelo, y la consiguiente disputa con las empresas controladas por Eletrobrás por los recursos para la expansión del sistema (Bonini, 1997: 3).

Según Rosa y Senra (1995: 166) los problemas acumulados del sector eléctrico eran los siguientes:

- Problemas económicos: relacionados con la recesión económica general, que supone la falta de recursos para invertir, así como la paralización o atraso de obras.

Se necesitaban unos 6.400 millones de dólares/año entre 1987 y 1991 y 7.500 entre 1992 y 1996, conforme señala el Plan 2010 de Eletrobrás.

- Problemas financieros: debidos al endeudamiento externo, a las bajas tarifas, a la ausencia de crédito externo, a dificultades para obtener recursos internos y a sobrepagos cobrados por contratistas. La deuda era en 1990 de unos 30.000 millones de dólares.
- Problemas ecológicos: por la degradación de la selva amazónica y los desplazamientos de población indígena.
- Problemas sociales: por la visión industrialista predominante, sin tener en cuenta las diferencias regionales y prestando más atención a los intereses de los contratistas.
- Problemas tecnológicos: por problemas en los reactores nucleares y carencias en la conservación de la energía y en el ciclo combinado y co-generación.
- Problemas institucionales: por la estructura actual, que mantiene a Eletrobrás en un fuego cruzado, entre las empresas *estaduales* por un lado, que reivindicaban la descentralización y los organismos internacionales y sectores liberales por otro, a favor de la privatización.

Estos problemas desembocan en una situación caracterizada por (ibid.: 184-185):

- Pérdida de la capacidad de inversión, al alcanzar los altos servicios de la deuda un porcentaje importante de los gastos. Los gastos corrientes, sumados a las cuotas de amortizaciones, a los intereses de la deuda y a los dividendos, superan los recursos operacionales, no dejando margen para inversiones.
- Pérdida de la calidad del sector: medida como reducción del margen de reserva (definido por la diferencia entre la capacidad instalada y la potencia correspondiente a la punta de demanda). Este margen cayó del 30% en 1970 al 20% en 1988, elevando el riesgo de déficit.
- Puesta en peligro de la recuperación del desarrollo del país, dado el papel esencial de la energía eléctrica en la producción industrial y en el consumo residencial y de los servicios. Se paralizaron numerosas obras y otras se retrasaron, elevando los costes. La capacidad ociosa de las industrias supera la capacidad de generación eléctrica disponible en esa posible senda de recuperación.

En síntesis, entre los factores que provocaron las grandes dificultades financieras y la crisis del sector eléctrico destacan:

- La compresión tarifaria usada por el gobierno como política antiinflacionista del gobierno, reteniendo el reajuste de las tarifas de energía eléctrica, reduciendo el retorno sobre las inversiones y eliminando la capacidad de autofinanciamiento del sector.
- Como agravante se establecieron tarifas incentivadas para la instalación de industrias electro-intensivas y que promoviesen la sustitución de derivados del petróleo en el consumo energético.
- Los altos intereses variables de los préstamos contraídos en la época de los petrodólares abundantes en la década de los setenta.
- La inadecuación de los plazos cortos de estos préstamos con el largo plazo de las obras del sector eléctrico.
- Al no alcanzarse el 10% mínimo de retorno, las empresas del sector eléctrico empezaron a acumular cada vez más una posición de acreedor líquido en sus cuentas CRC, con lo que el sistema ya no era de suma cero.
- La ecualización tarifaria después de 1974, por haber posibilitado abusos en los costes, debido a que la igualación de las tarifas inhibía la eficiencia, empeorando la situación el hecho de que el modelo aseguraba el retorno de todo lo invertido.

Sin embargo, se reconocía que la estructura existente tenía diversos puntos positivos:

- Funcionó históricamente, habiendo permitido el desarrollo del país con un elevado crecimiento de la demanda.
- Instaló en 30 años la apreciable potencia de 50 GW, predominantemente hidroeléctricos.
- Desarrolló competencia técnica mundialmente reconocida, especialmente en el área hidroeléctrica, viabilizando la industria de equipos eléctricos y turbinas, y estimulando la construcción pesada y la ingeniería.
- Promovió la integración nacional para la utilización de los recursos hídricos estimados en 213 GW; desarrolló la interconexión en el país, con tarifa ecualizada para atenuar las disparidades regionales; ejecutó la transmisión de la energía a larga distancia.
- Promovió la electrificación del país, alcanzando un 82% de las residencias en 1988, siendo 94% de las urbanas y 48% de las rurales.

- Utiliza predominantemente la hidroelectricidad, que es una forma de energía renovable y que no contribuye a la emisión de dióxido de carbono como es el caso con la utilización de combustibles fósiles para la generación de energía.
- Generó un gran número de empleos en obras hidroeléctricas, a pesar de la mala calidad de las condiciones en que se mantuvo a esa mano de obra.

c) El mapa eléctrico de Brasil en los primeros años noventa.

La siguiente cita nos servirá de resumen de la situación que se vive en el sector eléctrico brasileño:

“La producción, la transmisión y la distribución de energía eléctrica en Brasil están casi totalmente controladas por el Estado, que administra las actividades del sector a través de la empresa *holding* Eletrobrás. Ésta funciona como una institucional financiera para sus ocho subsidiarias y 30 empresas asociadas. Las subsidiarias contruyen y se ocupan de las fábricas de electricidad y las estaciones transmisoras (que proveen energía para las diversas regiones del país), mientras las empresas asociadas construyen y se ocupan de los sistemas de distribución a nivel regional o estadual, habiendo, no obstante, algunas empresas asociadas que también contruyen y llevan fábricas” (Rodrigues, 1990: 55).

A pesar de la crisis, el sistema centralizado alcanzó sus objetivos estratégicos. Hacia 1995, Brasil había construido 55.512 MW de generación de energía eléctrica, 153.406 km. de líneas de transmisión (incluyendo aquellas de 34 kV o más) y 1,6 millones de kilómetros de líneas de distribución (Oliveira, 1997: 11).

“Aunque al final el sistema centralizado haya sido aplastado por su peso financiero, debe ser visto como un éxito histórico” (Kawall, 1999: 189).

Cuadro 11: Capacidad instalada del sistema eléctrico brasileño (MW).

Año	Total	Hidráulica	Térmica
1900	12	5	7
1910	160	138	22
1920	357	279	78
1930	779	630	149
1940	1.244	1.009	235
1950	1.882	1.535	347
1960	4.800	3.642	1.158
1970	10.459	8.720	1.739
1980	30.687	27.107	3.580
1990	48.987	44.223	4.764
1992	55.512	50.687	4.825

Fuente: *Centro da Memória da Eletricidade*, MME y SIESE, en Carvalho, 1997: 2

Cuadro 12: Principales datos del sector eléctrico (1997).

Capacidad instalada de generación	57.232 MW
Líneas de transmisión (> 69 kV)	156.000 km.
Transformación (> 25 kV)	276.000 MVA
Energía disponible	311.379
Generación bruta total	273.827
Hidráulica	261.939
Térmica	11.888
Procedente de Itaipu	36.702
Procedente de Autoproductores	850
Consumo	260.908
Empleados	157.063
Consumidores	39.798.000
Facturación	R\$ 24.000 millones

Fuente: BNDES; 1997c: 12

En el período 1990/1997 se consigue, gracias al Plan Real, controlar el proceso inflacionario, además de liberalizarse ampliamente la economía. Entre 1990 y 1994 el consumo de energía eléctrica creció un 3,3% al año, situándose por encima del crecimiento del PIB (2,3%). En el período 1994/1997, el consumo creció un 5,5% al año y el PIB un 3,6% al año. La elasticidad en el período 1990/1998 fue de 1,72 (Eletrobrás, 1999: capítulo 2). Según el *Plan Decenal de Expansão 1999/2008*, la elasticidad-renta del consumo de energía eléctrica indica valores decrecientes a lo largo de la década de estudio. Este hecho supone un cambio significativo en el comportamiento histórico del consumo en Brasil, mostrándose en valores similares a los existentes en países industrializados. Esta caída se justifica, por un lado, por la modernización de los procesos industriales y la incorporación de avances tecnológicos a los equipamientos que consumen energía eléctrica; por otro lado, por el éxito de los programas de conservación que buscan un uso más racional y eficiente de la electricidad. Además, la propia evolución del precio de la energía tiende a incentivar una actitud contra el desperdicio. La elasticidad-renta en el período 1998/2003 sería de 1,36, comparable al patrón histórico.

Los siguientes cuadros nos dan una idea del enorme potencial del sector eléctrico brasileño, aspecto relevante a la hora de plantear su privatización, que veremos enseguida.

Cuadro 13: Evolución de la demanda y de la oferta de energía eléctrica.

	Consumo		Capacidad Instalada (GW)
	TWh	KWh/hab	
1970	40	430	10.4
1980	122	1025	30.7
1990	216	1500	55.3
1996	276	1736	63.8

Fuente: Eletrobrás (1998).

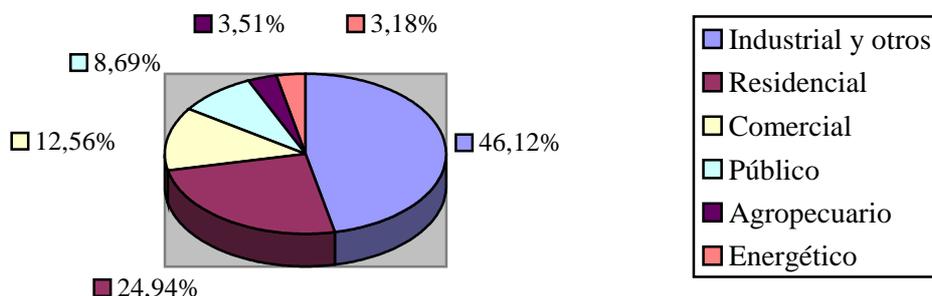
Cuadro 14: Distribución por regiones del mercado y la producción (1995).

Región	Consumo (TWh)	Producción (TWh)	Balance (TWh)
Sudeste / Centro-Oeste	186,16	123,60	-62,56
Sur	45,36	34,26	-11,1
Nordeste	38,67	35,26	-3,41
Norte	18,67	22,08	3,41
Itaipu	-	73,66	73,66
Total	288,86	288,86	288,86

Fuente: Informe anual GCOI / Eletrobrás.

La participación en el consumo de 1993 por regiones geográficas fue: norte (4,9%), nordeste (15,7%), sudeste (60,4%), sur (14,5%), centro-oeste (4,5%) (S.E.S.T., 1989: 66).

Figura 2: Distribución del consumo de electricidad (1996)



Cuadro 15: Datos relevantes del sistema interconectado (1998)

Capacidad de generación:	
--------------------------	--

Hidroléctrica	49.565 MW
Térmica Convencional	3.245 MW
Termonuclear	657 MW
Total	53.467 MW
Líneas de transmisión (por encima de 138 kV)	63.110 km.
Consumo de energía previsto	331.548.000 MWh, \cong 600 millones de barriles de petróleo

Fuente: GCOI.

Cuadro 16: Potencial hidroeléctrico brasileño.

Total	259 GW
Operación / Construcción	23%
Disponible inventariado	39%
Disponible estimado	38%

Fuente: GCOI.

Cuadro 17: Consumo total de energía eléctrica de las concesionarias (TWh)*.

Año	Norte	Nordeste	Sudeste	Sur	C. Oeste	Brasil
1970	0,4	3,1	28,4	3,6	0,6	36,1
1980	1,9	14,1	80,7	14,1	3,4	114,2
1990	8,8	31,4	124,0	28,2	8,4	200,8
1997	13,9	42,9	160,9	41,9	13,8	273,4
1998	14,3	46,1	165,7	43,8	14,8	284,7
Tasas medias de crecimiento (% al año)						
1970/1980	16,9	16,4	11,0	14,6	18,9	12,2
1980/1990	16,6	8,3	4,4	7,2	9,5	5,8
1990/1997	6,7	4,6	3,8	5,8	7,3	4,5
1997/1998	2,9	7,5	3,0	4,5	7,2	4,1
Participación regional en el consumo (%)						
1970	1,1	8,6	78,6	10,0	1,7	100,0
1980	1,7	12,3	70,7	12,3	3,0	100,0
1990	4,4	15,6	61,8	14,0	4,2	100,0
1997	5,1	15,7	58,9	15,3	5,0	100,0
1998	5,0	16,2	58,2	15,4	5,2	100,0

* No incluye autoproducción.

Fuente: Plano Decenal de Expansão 1999/2008, 1998: 29

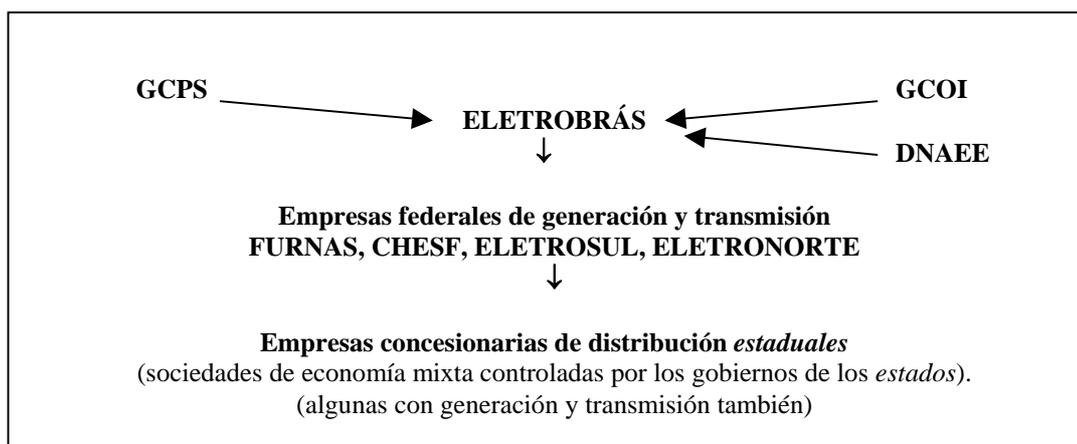
Esta evolución muestra cómo en las últimas décadas las regiones menos desarrolladas de Brasil han experimentado tasas de crecimiento más elevadas en el consumo de energía eléctrica. A pesar de ello, las diferencias regionales son importantes, lo que indica la existencia de un mercado potencial suficiente para sostener tasas de expansión relativamente elevadas. Así, la región sudeste, de mayor desarrollo socio-económico, irá perdiendo progresivamente su participación relativa en el consumo nacional de electricidad.

Dadas las magnitudes que pueden observarse en los cuadros anteriores, el **mapa eléctrico brasileño** presentaba una estructura compleja:

- **Cuatro empresas generadoras federales:**
 1. ELETROSUL (Centrais Elétricas do Sul do Brasil S.A.): región sur.
 2. ELETRONORTE (Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.): región norte y centro-oeste.
 3. FURNAS Centrais Elétricas S.A.: región sudeste y centro-este.
 4. CHESF (Companhia Hidroelétrica do São Francisco): región nordeste.
- **Empresa federal *holding*** de las empresas federales con funciones de coordinación y planificación de todo el sistema nacional.
- Decenas de **empresas distribuidoras *estaduales*** (ver anexo 3).
- Algunas **distribuidoras *estaduales*** con importante generación como la CEMIG y la COPEL, además de la CEEE con generación termoeléctrica a carbón.
- **Distribuidoras federales** en Rio de Janeiro (LIGHT) y Espirito Santo (ESCELSA).
- Una **generadora *estadual*** en São Paulo (CESP), que posee dos empresas distribuidoras (CPFL y Eletropaulo).
- Una **distribuidora *estadual*** en Rio de Janeiro (CERJ).
- Una **generadora binacional** (ITAIPU) con Paraguay.
- Un **órgano regulador federal** (DNAEE-*Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica*), del *Ministério de Minas e Energia* (MME).
- **Órganos colegiados mixtos** bajo coordinación de Eletrobrás, como el GCOI (*Grupo Coordenador da Operação Interligada*) y el GCPS (*Grupo Coordenador de Planejamento do Sistema Elétrico*).

El siguiente esquema nos da una idea de cómo estaba organizado el sistema brasileño en este período.

Figura 3: Esquema del sector eléctrico en el modelo antiguo.



Las siete empresas federales, incluyendo las cuatro generadoras (Chesf, Furnas, Eletronorte y Eletrosul), Binacional Itaipú y las dos concesionarias de distribución (Escelsa y Light), eran responsables por cerca del 65% de la **generación**, 18% de la distribución y controlan la mayor parte del sistema de transmisión e interconexión en extra-alta tensión. Las 26 empresas *estadales* responden por cerca del 79% de la distribución y, aproximadamente, por 35% de la generación. Existían además 25 empresas menores, privadas o municipales, responsables por un 3% de la distribución (Greiner, 1995:1). La propiedad y el control del sistema estaba dividido entre el área federal y el área estadual en las proporciones mostradas en el cuadro 18.

Cuadro 18: Proporciones de la propiedad del sector eléctrico (1997) (1997).

Segmento	Federal	Estadual	Privado
Generación	65	35	-
Transmisión	70	30	-
Distribución	19	79	2

Fuente: *Ministério de Minas e Energia* (1998).

Cuadro 19: Capacidad instalada (1995) (En MW).

Empresas	Hidroléctrica	Térmoeléctrica	Total
ELETRONORTE	4.718	783	5.501
CHESF	8.617	290	8.907
FURNAS	7.212	1.297	8.509
ELETROSUL	2.602	620	3.222
TOTAL ELETROBRÁS	23.149	2.900	26.139
ITAIPU	6.300	-	6.300
CESP	9.461	-	9.461
CEMIG	4.928	125	5.053
COPEL	3.324	20	3.344
CEEE	896	511	1.407
LIGHT	768	-	768
CELG	675	3	678
ELETROPAULO	820	470	1.290
TOTAL	20.872	1.129	22.001
OTRAS	514	558	1.072
TOTAL GENERAL	50.835	4.677	55.512

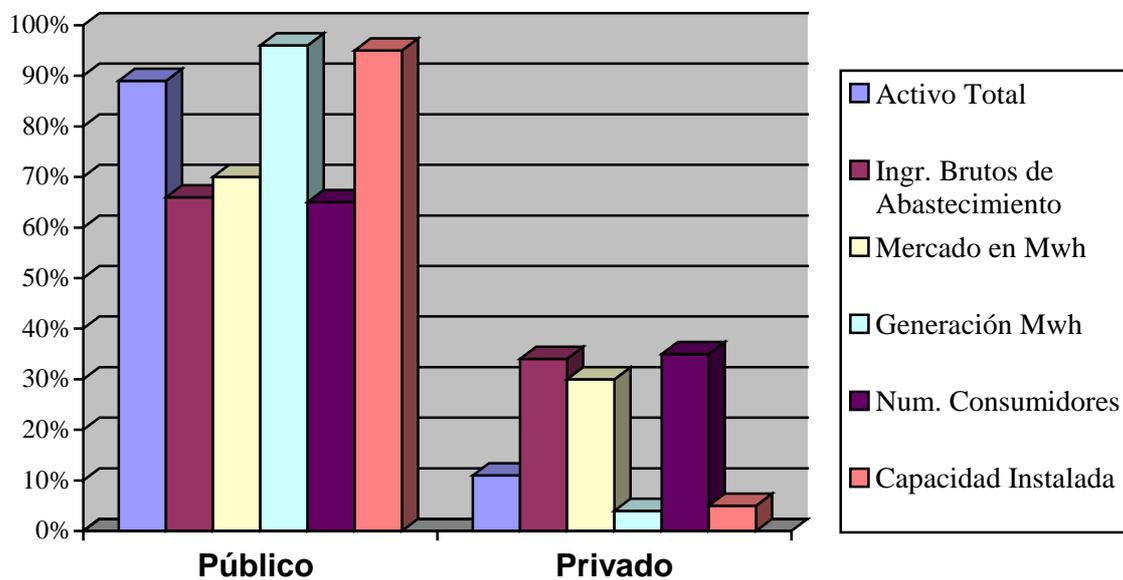
Fuente: Eletrobrás.

La **transmisión** es realizada principalmente por las cuatro empresas generadoras federales de Eletrobrás y por las cuatro grandes empresas generadoras *estaduales*. Este sector está por lo tanto altamente integrado en lo que se refiere a generación-transmisión.

En el caso de la **distribución** se mantiene esta fuerte integración vertical apenas en el caso de las cuatro grandes empresas *estaduales* (CESP, CEMIG, COPEL y CEEE) y de Eletronorte. El resto de la distribución es realizada a través de una única empresa por *estado*, con excepción de São Paulo, donde hay tres empresas importantes (CESP, ELETROPAULO y CPFL) y de Rio de Janeiro, donde hay dos (LIGHT y CERJ) (Bielchowsky, 1997: 7-8).

Hasta 1995, las concesionarias privadas representaban menos del 1% de la capacidad instalada, mientras las empresas del Grupo Eletrobrás tenían el 47,3%, las empresas *estaduales* un 32,7% e Itaipú Binacional respondía por la capacidad instalada restante. La participación pública y privada en el sector eléctrico se muestra en la figura 4.

Figura 4: Participación pública y privada en el sector eléctrico



Fuente: B.N.D.E.S., 1997c:5

3. El sector eléctrico en São Paulo.

Dentro de la particularidad del caso brasileño, que acabamos de mostrar, el *estado* de São Paulo presenta a su vez especiales características, tanto por su posición en el conjunto de la economía de Brasil, como por las peculiaridades de su sector eléctrico.

a) São Paulo como principal núcleo industrial de Brasil.

Mostramos algunos datos que justifican la elección del *estado* de São Paulo como estudio de caso en esta investigación. Con un área de 248.809 km² (2,91% del territorio nacional) y una población de 35.582.772 de habitantes (22% de la población de Brasil) repartidos en 645 municipios ³¹, el *estado* de São Paulo contribuye con aproximadamente el 40% del PIB de Brasil y el 60% de la producción industrial y exportaciones manufacturadas del país. Ello no es óbice para que São Paulo sea un importante *estado* agrícola al mismo tiempo; 50% del algodón, 62% del azúcar, 33% del café y más del 50% de las frutas son producidas en este *estado*.. La capital, São Paulo, es la ciudad más poblada del país, con 9,8 millones de habitantes. São Paulo es el *estado* más desarrollado de Brasil, generando cerca de la mitad de los ingresos del gobierno federal. Se recaudan anualmente unos US\$ 4.000 millones en impuestos. Asimismo es el principal centro financiero del país, controlando aproximadamente el 42% de los ingresos totales generados por el sistema bancario. En São Paulo está la mayor bolsa de valores de América Latina. Hay actualmente algo más de un millón de funcionarios públicos *estaduales*. El actual gobernador, Mário Covas (del PSDB, el mismo partido que el presidente del país, Fernando Henrique Cardoso), asumió el gobierno de São Paulo en enero de 1995, siendo reelegido el pasado otoño.

Estos datos muestran la importancia de un *estado* que, en el nivel que aquí nos interesa también ocupa un lugar destacado, siendo su sector eléctrico equivalente, en términos energéticos, al del resto del país. São Paulo es responsable del 22% de la energía eléctrica generada en Brasil, y son aquí consumidos el 32% de la producción nacional de energía eléctrica.

³¹ Datos de 2000, obtenidos en la página web del Gobierno del Estado de São Paulo (www.saopaulo.sp.gov.br).

Cuadro 20: Datos del estado de São Paulo (1991).

	São Paulo	Brasil
Renta familiar (US\$ / dic.95)	12.806	8.328
Renta per capita (US\$ / dic.95)	3.476	2.105
% de domicilios con agua	91	70
% de domicilios con instalación sanitaria	83	52
% de domicilios con recogida de basuras	91	64
% de domicilios con energía eléctrica	99	92
% de domicilios con teléfono	28	18
% de domicilios con televisión en color	66	43
% de domicilios con lavadora	47	26
% de domicilios con coche	37	23
Media de años de estudio	5	4
Camas hospitalarias por 1000 habitante	3	-
Tasa de mortalidad infantil	26	57

Fuente: IBGE, Fundação SEADE.

b) La estructura del sector eléctrico en São Paulo en los años 80 y 90.

En el caso de São Paulo (mayor sistema interconectado de cuenca hidrográfica del mundo, con 154.000 km. de líneas de transmisión y 194 plantas), hay un sistema interconectado de redes eléctricas. Aunque aún de forma precaria, la *Companhia Água e Luz* de São Paulo distribuía energía eléctrica para uso doméstico desde 1892. En 1897, la Cámara Municipal de esta ciudad concedió permiso para el establecimiento de servicios de transporte urbano con tracción eléctrica y el año siguiente para la distribución de energía eléctrica. Este permiso fue transferido a *The São Paulo Tramway, Light and Power Co. Ltd.* en 1899, iniciando la total transformación de los servicios de utilidad pública en la ciudad de São Paulo (Baner, 1996: 60). Incapaz de competir con Light, la empresa *Companhia Água e Luz* termina siendo absorbida por la empresa canadiense. Igual ocurre con el transporte, monopolizado en poco tiempo también por Light. En São Paulo, como en el resto del país, las concesiones eran municipales, con cláusulas semejantes: concesión por tiempo determinado y retorno al poder público al fin del contrato, monopolio del servicio (si bien en muchos casos no establecido legalmente acabó siéndolo *de facto* dada la fuerza financiera de los grupos privados), control por el poder concedente de la calidad del servicio y de las tarifas cobradas. En las grandes ciudades dominan grandes empresas extranjeras y en los municipios menores existen múltiples empresas locales.

Después de 1930 se dan cambios significativos en relación al régimen de concesiones de energía eléctrica, en base a la percepción de que la energía eléctrica se ha convertido en un

elemento fundamental para el desarrollo del país, en definitiva en un servicio público. Ya no es únicamente utilizada para el alumbrado sino que cobra especial relevancia en la industria. Recordemos además que estamos en los inicios del modelo nacional-populista, con las implicaciones que conllevó en términos de desarrollo y de integración de sectores trabajadores y populares en el sistema económico. Se plantea así un control más rígido del sector eléctrico.

Durante décadas, Eletrobrás establecía los mecanismos de compensación y de optimización del sistema, función que pasa posteriormente a manos de CESP. El sector eléctrico paulista estaba formado, hasta su reestructuración en esta década³², por tres empresas, cada una de ellas ostentando el monopolio en su área de actuación.

1. La *Companhia Energética de São Paulo-CESP* era la mayor empresa eléctrica de Brasil, dedicada a la generación y distribución de electricidad en el *estado* de São Paulo; en términos de capital y reservas es la cuarta compañía del país. Se creó en diciembre de 1966 tras la fusión, por motivos de eficacia operacional del sistema, de once pequeñas compañías de generación y distribución hidroeléctrica de propiedad pública -cinco empresas estatales (USELPA, CHERP, CELUSA, BELSA y COMEPA) y seis compañías particulares- formando *Centrais Elétricas de São Paulo S/A*. En 1977 pasa a denominarse *Companhia Energética de São Paulo-CESP*. La CESP era la mayor generadora de América Latina después de Itaipú. Contaba entonces con dos filiales: CPFL, de distribución de electricidad y COMGAS, compañía de gas (Acebo, 1997: 299). CESP distribuía energía eléctrica a 1.440.000 habitantes del *estado* de São Paulo, que consumían 9.528 GWh. Tenía 2.870 empleados. La CESP tenía el capital dividido en acciones preferentes (sin voto, pero con un dividendo especial) y ordinarias. El *estado* de São Paulo era propietario del 80,3% de las acciones ordinarias, mientras que las acciones preferentes estaban repartidas entre diferentes organismos públicos y privados. En febrero de 1994, antes de iniciarse el proceso de su privatización, el *estado* de São Paulo puso a la venta 85 millones de acciones preferentes, destinándolas a inversores institucionales nacionales, y 50 millones de acciones preferentes, al precio de 22,25 dólares, a inversores institucionales extranjeros. Las acciones de la compañía se negociaron en las bolsas de São Paulo y Rio de Janeiro (Acebo, 1997: 300).

³² La reestructuración y privatización del sector eléctrico paulista serán mostradas en el capítulo V.

A pesar de poseer un importante negocio de distribución de energía eléctrica, CESP era propietaria de uno de los mayores parques generadores del país y poseía un elevadísimo pasivo, fruto de “costes irrecuperables”³³ de sus más recientes centrales hidroeléctricas (Porto Primavera, Rosana, Taquaruçu y Três Irmãos).

2. Fundada como empresa privada el día 16 de noviembre de 1912 para iluminar las principales ciudades de São Paulo, la ***Companhia Paulista de Força e Luz-CPFL*** se formó a partir de la fusión de cuatro pequeñas empresas de electricidad que actuaban en el interior del *estado* de São Paulo:

- *Empresa Força e Luz de Botucatu.*
- *Força e Luz de Agudos/Pederneiras.*
- *Força e Luz São Marcos.*
- *Companhia Elétrica do Oeste de São Paulo (Dois Córregos).*

En 1927 el control accionario de la CPFL pasó a manos de la Amforp -*American Foreign Power Company* (subsidiaria de *Electric Bond Share Corporation-Ebasco*, perteneciente a *General Electric*), empresa que ya mencionamos anteriormente en este mismo capítulo. En el proceso de estatización anteriormente mencionado, en octubre de 1964, a través de la Ley nº 4.428, la CPFL vuelve a pertenecer al capital nacional, a través de Eletrobrás. En junio de 1975 se firma el acuerdo entre el gobierno del *estado* de São Paulo y Eletrobrás, por el que CESP asumía el control accionario de CPFL. La CPFL era la segunda mayor empresa de distribución de energía eléctrica del *estado* de São Paulo y la cuarta de Brasil. Distribuye aproximadamente 16.700 GWh al año, lo que equivale al 18,8% de toda la energía eléctrica consumida en el *estado* y al 6% de la consumida en Brasil. Tiene un área de concesión de 90.440 km², lo que supone un tercio del *estado*, incluyendo 225 municipios, con una población estimada en 7,7 millones de habitantes. Posee 19 pequeñas centrales hidroeléctricas y una termoeléctrica. En los últimos 25 años ha presentado tasas medias de crecimiento del 8,2% y de 5,4% en 1996. Su índice de pérdidas es muy bajo, alrededor del 6 %, así como presenta los índices DEC y FEC de los más bajos del sector eléctrico brasileño. Tenía 6.599 empleados.

³³ Se refiere a los costes inherentes a centrales hidroeléctricas relacionados con retrasos en las obras, que tuvieron su inicio en 1979.

3. La *Eletricidade de São Paulo, S.A.-ELETROPAULO* fue creada en 1899, como *The São Paulo Railway Light and Power Company Limited*, de propiedad de inversores canadienses. En 1912 el grupo sufrió una reestructuración con la formación del *holding Brazilian Traction, Light and Power Co. Ltd.*, que controlaba la *São Paulo Light*, la *Rio Light* y la *São Paulo Electric Co.*. En 1956 la empresa fue rebautizada *São Paulo Light S.A.Serviços de Eletricidade*. La empresa fue estatizada 1979, cuando el grupo Light fue comprado por el gobierno federal. Dos años después, las operaciones de la empresa en São Paulo fueron transferidas al gobierno *estadual*, que creó la Eletropaulo. La Light permaneció con un 47,5% del capital de la empresa en forma de acciones preferenciales.

Eletropaulo era una empresa de distribución de energía eléctrica que atendía a la región metropolitana del Gran São Paulo y regiones próximas, y era la mayor distribuidora de energía eléctrica de América Latina en MWh vendidos. La empresa controlaba el 75% de la distribución de energía en São Paulo, atendiendo a más de 6 millones de consumidores, distribuyendo 55.077 GWh en 1996, lo que equivale al 70% de la energía eléctrica consumida en el *estado* y 22% de la energía consumida en Brasil. Su área de concesión era de 21.168 km² (8,51% del área del *estado* de São Paulo) con una población estimada de 20,2 millones de habitantes. Concesionaria dedicada casi exclusivamente a servicios de distribución de energía eléctrica, con baja participación en generación propia de energía y con un pasivo razonablemente administrable.

El sector eléctrico *paulista* enfrentaba problemas similares a los apuntados para el conjunto del país, y de igual modo la percepción de los mismos por parte del gobierno del *estado* venía mediatizado por la visión de inspiración neoliberal que se había asentado en la clase política desde finales de los años ochenta. No se tenía en cuenta la utilización de las empresas del sector para cumplir objetivos ajenos a su naturaleza, lo cual había provocado una enorme deuda, especialmente en la empresa CESP. En este contexto, a pesar de ser empresas importantes para el desarrollo de la región creadas por el sector público, su reestructuración y posterior privatización era cuestión de tiempo.

4. A modo de recapitulación.

Vimos en este capítulo la importancia que tiene la energía eléctrica desde la segunda revolución industrial. Hoy en día, es un servicio vital para el buen funcionamiento de cualquier economía industrial. En el caso de Brasil, este sector presenta algunas particularidades especiales. Tras unos primeros inicios a finales del siglo XIX por parte de empresas transnacionales instaladas en Brasil, con la creciente demanda tanto para su consumo doméstico como industrial, el Estado se vio obligado a intervenir, nacionalizando en la práctica todo el sector.

A pesar de ser bastante diversificada, la estructura del sector eléctrico en Brasil ha sido históricamente bastante centralizada, sobre todo a partir del intento de federalización del sector, anteriormente fragmentada en diversas empresas privadas con escasa interconexión entre ellas. La centralización se acentuó después de 1962 con la creación de Eletrobrás, que asumió las funciones de coordinación de la planificación y de operación y de agente financiero del sector eléctrico brasileño, transformándose en *holding* de las cuatro generadoras federales (responsables de cerca del 50% de la energía generada en el país). Posteriormente, en 1968, se crea el *Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica* (DNAEE), con la responsabilidad de ser el órgano regulador de esta industria. Inicialmente, Eletrobrás tenía dos compañías regionales, con su transmisión y generación: la Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), encargada de operar en el Nordeste, y Furnas Centrais Elétricas S.A., encargada del Sudeste y Centro-Oeste. Posteriormente, Eletrobrás creó las Centrais Elétricas do Sul do Brasil S.A. (Eletrosul), para operar en el Sur, y las Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte), para operar en el Norte y parte del Centro-Oeste. Ante la pasividad de las empresas eléctrica transnacionales y la presión legislativa por la necesidad de eliminar los estrangulamientos en el área energética se produce el abandono total de las concesiones por parte de las empresas privadas.

Se presenta así un esquema cuyo centro es ocupado por el *holding* estatal Eletrobrás, con sus 4 generadoras federales y decenas de empresas distribuidoras *estaduales*. Existe además un órgano regulador federal (primero el DNAEE y luego la ANEEL) y órganos colegiados mixtos bajo coordinación de Eletrobrás, como el GCOI y el GCPS.

Las características principales de este modelo, denominado “antiguo”, eran:

- Existencia de empresas integradas.
- Fuerte presencia estatal.
- Reglamentación amplia por parte del Estado.
- Planificación centralizada de la operación y de la expansión.
- Mercado consumidor cautivo.

La utilización de las empresas estatales del sector eléctrico para contener la inflación y para permitir el desarrollo del sector privado con tarifas bajas llevó a la ruptura del autofinanciamiento del sector en los años setenta. La crisis de este modelo se agudiza con la unificación tarifaria de 1974, que coincidió con la contención tarifaria apuntada tanto en este capítulo como en el anterior, a la que se une posteriormente la eliminación del Impuesto Único de Energía Eléctrica. Mientras en la década de los 70 el ritmo de expansión de la capacidad instalada de generación llevó a una tasa de 11,8% a.a., en la década siguiente se redujo a 4,1% a.a., y en los noventa apenas llegó al 3,3% a.a.

En la década de los ochenta se dio una combinación entre reducción en las tarifas energéticas, interrupción de los flujos de crédito interno y externo, y crisis financiera de las empresas concesionarias y de los diferentes niveles de gobierno, que gradualmente fueron eliminando la eficacia del engranaje institucional existente como inductor de la acumulación de capital.

En este contexto, el caso de São Paulo es relevante por el peso de este *estado* en la economía brasileña y por ser pionero en el planteamiento de la privatización como solución para los problemas del sector eléctrico.

Tras la presentación de este panorama general del sector eléctrico hasta los primeros años noventa, veamos a continuación con detalles la evolución del sector eléctrico brasileño, con las reformas que sufrió en los primeros años noventa, siempre teniendo como horizonte su privatización.

V. LA PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO EN SÃO PAULO.

“La privatización en marcha en el sector eléctrico de Brasil y la implementación de un nuevo modelo para ese sector son parte de la transición económica de Brasil, del modelo de crecimiento impulsado por el Estado, para el crecimiento impulsado por el mercado. También es consistente con la necesidad del sector de servicios públicos de aumentar la productividad y reducir los costes a través del aumento de la eficiencia, un objetivo a ser alcanzado por la economía como un todo, para una integración exitosa en el mercado global. La privatización del sector eléctrico también ayuda a reducir la deuda del sector público, contribuyendo al ajuste fiscal necesario para el mantenimiento del crecimiento a largo plazo de Brasil” (Kawall, 1999: 181).

1. Antecedentes:

- a) La privatización del sector eléctrico en Gran Bretaña.
- b) La privatización de las empresas Escelsa y Light.

2. La reestructuración y privatización del sector eléctrico brasileño.

- a) Las primeras reformas en el sector eléctrico brasileño.
- b) El informe de Coopers & Lybrand y el nuevo modelo del sector eléctrico.
- c) Las privatizaciones en el sector eléctrico.
- d) La situación actual del sector eléctrico en Brasil.

3. La reestructuración y privatización del sector eléctrico paulista.

- a) La reestructuración de las relaciones entre el gobierno federal y los *estados*: la situación económica y financiera de São Paulo.
- b) El *Programa Estadual de Desestatização*.
- c) La reestructuración y privatización de CPFL, CESP y ELETROPAULO.

4. A modo de recapitulación: implicaciones de la privatización del sector eléctrico.

1. Antecedentes.

Tras la crisis del sector eléctrico en Brasil se empieza a plantear la necesidad de reformar el sector en vistas a su posterior privatización. En la línea apuntada en el capítulo IV, en relación a las críticas a la estructura monopolista del mercado eléctrico, fue en Estados Unidos donde primero se introdujeron reformas con el fin de promover la competencia entre generadores de electricidad, con modificaciones en la legislación, obligando a las empresas a adquirir electricidad de generadores independientes que pudiesen ofrecer la energía a precios menores. El impacto de esta nueva reglamentación fue enorme, con la emergencia de nuevos actores dispuestos a ofrecer energía a las empresas eléctricas a precios competitivos.

A partir del año 1978, con la promulgación del *Public Utilities Regulatory Policy Act* en los **Estados Unidos**, se empieza a generalizar la tendencia a la revisión de los regímenes de los servicios eléctricos, en base a los siguientes principios fundamentales:

- Considerar la energía eléctrica como una “*commodity*”, como una mercancía, sustituyéndose los monopolios existentes por competición en segmentos que no sean monopolios naturales.
- Progresiva desreglamentación del acceso a las redes de transmisión y de distribución.
- Desverticalización de la industria en segmentos competitivos/desreglamentados (generación y comercialización) y reglamentados/monopolios naturales (transmisión y distribución).
- Libre acceso de los generadores y distribuidores/consumidores a las redes de transmisión y distribución.
- Creación de un mercado de negociación competitiva de energía entre generadores y distribuidores/consumidores (*spot*).
- Derecho progresivo de los consumidores, a partir de los de mayor demanda, de escoger y negociar su suministro libremente con los generadores.
- Privatización del sector eléctrico.

Sin embargo, el modelo que se ha convertido en paradigmático ha sido el británico. Animados por la experiencia estadounidense, los británicos procuraron crear condiciones para que la competencia pudiese llevar a cabo transformaciones en el mercado eléctrico del Reino Unido.

a) La privatización del sector eléctrico en Gran Bretaña¹.

Si ya la experiencia británica en su conjunto es paradigmática, aún lo es más en el caso del sector eléctrico, por haber sido el primer proceso de reformas con una intención radical de cambiar el modo de operar del sistema, promoviendo, conjuntamente, el desmembramiento de la empresa pública, la privatización de sus activos y la introducción de mecanismos de competición en la industria.

Hasta su nacionalización, el servicio público de suministro de electricidad, aunque reglamentado, era prestado por varios cientos de compañías privadas y empresas municipales. El cambio se produjo en 1947, con la promulgación de la *Electricity Act* constituyéndose la *British Electricity Authority* (BEA), corporación pública que asumió en exclusiva las funciones de producción y transporte de electricidad y el papel de coordinador del servicio público en su conjunto. Se crean asimismo catorce *area boards* o empresas públicas regionales, encargadas de la distribución a los consumidores domésticos e industriales, en otras tantas zonas en que fue dividido el territorio británico. La BEA controlaba todas las actividades de las empresas regionales, especialmente su financiación. Una década más tarde se modificó esta situación con la separación de las funciones de producción y distribución de las tareas de coordinación y control del servicio público. Se constituye para ello el *Central Electricity Generating Board* (CEGB), que pasó a encargarse de la generación y el transporte de electricidad hasta las redes de distribución de las doce empresas regionales suministradoras. El gobierno asumió las funciones de control y supervisión del servicio, desapareciendo el BEA. Se crea entonces el *Electricity Council*, para debatir la política sobre electricidad y asesorar al gobierno, pero sin capacidad de decisión. También se crean doce *Electricity Consultative Councils*, que representaban los intereses de los usuarios ante cada compañía distribuidora y que serían complementados en 1977 con el *Electricity Consumer's Council*, un ente con proyección nacional (Villar Rojas, 1993: 207-208).

“En 1973, el Gobierno federal dividió el país en cuatro regiones a efectos del suministro de energía eléctrica, cada una de ellas abastecida por una compañía federal que promociona el

¹ Los casos de privatización del sector eléctrico en Noruega, Chile y Argentina también son significativos, especialmente el primero, por ser ejemplo de reestructuración con incremento de la eficiencia sin privatización. Sin embargo, hemos optado por no incluirlos en nuestro análisis por no corresponder al “modelo” seguido en Brasil, que presenta más similitudes con el caso británico, que exponemos a continuación. Para obtener detalles de los procesos en dichos países, puede consultarse Rosa y Senra, 1995.

desarrollo de la generación y distribución de la energía eléctrica en cada demarcación, al tiempo que transmite esa misma energía a sus concesionarios” (Acebo, 1997: 299).

El CEGB fijaba anualmente un sistema de precios, diseñado con la finalidad de atender las necesidades presentes y futuras de energía eléctrica, incluida la necesidad de nuevas inversiones en centrales de producción, y que permitía compensar las diferencias de demanda entre unas zonas y otras dentro de la red de alta tensión. Así, las tarifas pagadas por todas las empresas públicas distribuidoras eran iguales con independencia de que estuviesen más o menos alejadas de las centrales eléctricas.

La CEGB ejercía el monopolio estatal en la generación y la transmisión y era la responsable por la especificación y supervisión de los nuevos emprendimientos. Varias compañías se hacían cargo de la distribución.

Este régimen de suministro de electricidad permaneció inalterado hasta los años ochenta cuando se impulsó la liberalización del sector y, más tarde, su privatización. La **hipótesis de partida** era que los monopolios verticales ya no eran capaces de garantizar la eficiencia económica en el mercado eléctrico. La literatura generada en torno a esta nueva problemática fue enorme. Los adeptos de la desverticalización se apoyaron en la teoría de los mercados contestables para defender la introducción de la competencia en los mercados eléctricos. Los defensores de la integración vertical, por su parte, declaraban que la dinámica del mercado eléctrico induce necesariamente la verticalización, ya que no es posible establecer contratos de largo plazo completos en el sector eléctrico, debido a la especificidad de los activos y a las incertidumbres del mercado eléctrico. En estas condiciones, la única forma de evitar el comportamiento oportunista de los agentes sería la integración vertical. De ahí que dedujeran que el tiempo produciría la reverticalización, como aparentemente está ocurriendo en los años noventa en Gran Bretaña.

La **Energy Act de 1983** pone en marcha tres medidas con el fin de introducir competencia en las áreas de actividad de las empresas públicas. En primer lugar se eliminan todas las restricciones impuestas por las leyes anteriores (e incorporadas) a la *Electricity Act* de 1947, que impedían al sector privado llevar a cabo actividades de suministro de electricidad o la construcción y ampliación de centrales eléctricas (Villar Rojas, 1993: 209). La segunda medida consistió en imponer a todas las compañías suministradoras la obligación de comprar

electricidad a productores privados distintos del CEGB, para lo cual deberían hacer públicos los precios que pagarían a cualquier productor que quisiese venderles energía. La tercera medida suponía liberalizar el uso de la red de alta tensión y de las redes regionales de distribución, reconociendo a cualquier persona, con la licencia correspondiente, el derecho a utilizar esa infraestructura para transportar electricidad desde los centros productores hasta los consumidores finales.

Estas decisiones no facilitaron sin embargo la liberalización del sector eléctrico, debido a la sólida posición de mercado de las empresas públicas, que les permitió detener la aparición de nuevos competidores. Los precios ofrecidos fueron tan bajos que los productores privados desistieron de entrar en el mercado. Algo similar ocurrió con el derecho de interconexión, que no sirvió de nada. Así, la legislación de 1983 sólo sirvió

“para levantar formalmente las limitaciones que impedían a los particulares actuar en el servicio de electricidad, pero no logró incentivar la aparición de nuevos competidores, ni en la producción, ni en el suministro” (ibid.: 210).

La ***Electricity Act de 1989*** permitía la privatización del sector, con tres objetivos (ibid.: 210-211)

1. Reorganizar la estructura del sector, diversificando las actividades y dividiendo las empresas públicas en unidades menores,
2. Establecer el procedimiento de venta, y
3. Diseñar el régimen regulador del servicio mediante una agencia reguladora (*Office of Electricity Regulation* -OFFER), la sujeción de la gestión a la licencia, y el control sobre la tarifas, principal preocupación en el debate suscitado antes de la aprobación de la ley.

El fracaso que supuso la venta en bloque de *British Gas* llevó al gobierno a plantear la separación de las distintas actividades del sector eléctrico -producción, transporte, distribución y suministro- e introducir competencia entre distintas empresas en cada una de esas áreas. Así, la privatización del sector eléctrico en Gran Bretaña fue precedida de su completa reestructuración. Se llevó a cabo entre 1990 y 1991, iniciándose con una separación tanto vertical como horizontal en Inglaterra y Gales. Se separó la producción, el transporte, la distribución y el suministro. La CEGB fue dividida en tres empresas generadoras de

electricidad² (dos privadas: *National Power* (NP) -que asumía el 70% de la capacidad de generación- y *Power Gen* (PG) -que asumía el otro 30%-³, responsables por las centrales térmicas e hidroeléctricas y una estatal, *Nuclear Electric*⁴, responsable por las centrales nucleares) y una empresa encargada de la transmisión, la *National Grid Company*, propiedad de las doce nuevas *Regional Electricity Companies* (RECS), empresas privatizadas encargadas de la distribución local y el abastecimiento al por menor (Esteban y Moreno, 1995: 86-87). La transmisión pasó pues a ser un sistema con libre acceso a la red, con las 12 distribuidoras en competición en sus áreas. Posteriormente, la NP y la PG fueron privatizadas. La apuesta del gobierno era que la entrada de nuevos actores reduciría rápidamente la concentración del mercado, hecho que no se dio como veremos.

La **regulación** del sector se realizó a través de la agencia reguladora OFFER introduciendo una fórmula de control de precios que permitía incrementos reales en los mismos. Sus funciones eran:

- Beneficiar a los consumidores con la reducción de las tarifas.
- Originar mayor eficiencia económica a partir de la introducción de un mercado competitivo en la industria de energía eléctrica.
- Aumentar la calidad del abastecimiento.
- Reducir los costes regulatorios a través de la gradual disminución de la presencia regulatoria.

El *Electricity Consumer's Council* fue abolido, quedando en manos del gobierno la creación de *Consumer's Committes* en el ámbito de cobertura de cada compañía distribuidora, que sirvan de cauce a la participación de los usuarios del servicio (Villar Rojas, 1993: 212).

Según Rosa et alii. la filosofía básica de los reformadores británicos es que la introducción de competición no podría ser establecida indiscriminadamente en todo el sector eléctrico. Los segmentos de transmisión y distribución, por ser monopolios naturales, serían regulados por la OFFER. En contrapartida, se garantizaría el libre acceso a estas redes, en términos no

² Aunque se decía buscar la competencia entre empresas, se consideró que una mayor fragmentación retrasaría el proceso de venta y reduciría los ingresos obtenidos con la venta. Por otro lado, existía el compromiso del gobierno de crear un mercado competitivo en la generación, lo que no permitía vender en bloque la CEGB.

³ Este desequilibrio entre ambas se debió a que, en un principio, *National Power* se haría cargo de las centrales nucleares británicas, si bien posteriormente se decidió que éstas se mantuvieran en manos del Estado por miedo a que desaparecieran si se privatizaban.

discriminatorios, para que fuese introducida la competición en un nuevo segmento, el de la comercialización de energía para el consumidor final. Las reformas establecían que los consumidores con demanda superior a 1 MW podrían negociar libremente su suministro (límite reducido a 100 kW en abril de 1994). Los consumidores por debajo de este consumo son considerados miembros del “mercado cautivo”, teniendo acceso a un único comercializador (la distribuidora de su área de concesión).

A su vez, el segmento de la generación sería considerado un “mercado libre” y desreglamentado. Se pensaba que la generación de energía eléctrica sería objeto de amplia competencia, lo que provocaría una reducción de los precios y beneficiaría a todos los consumidores.

El **funcionamiento del mercado de la electricidad** era el siguiente: los productores vendían libremente electricidad a los proveedores, aunque lo hacían bajo determinadas condiciones que constituyen el *pool*, un sistema de compra-venta de electricidad que permite equilibrar en todo momento la oferta y la demanda, gestionado por la compañía pública *National Grid Company* (NGC). Esta compañía debe permitir el acceso a la red de alta tensión a cualquier productor con una capacidad superior a 10 MW de potencia, bajo la aceptación de una serie de normas que regulan el funcionamiento de la red de transporte de electricidad que sirven para asegurar la estabilidad del sistema electrónico. Así pues, el *pool* es un mercado donde las compañías productoras ofertan su producción de electricidad y la NGC selecciona la combinación más barata para satisfacer la demanda de energía solicitada por la compañías suministradoras, públicas y privadas, fijando un precio de compra-venta cada media hora⁵.

El punto central del modelo sería el funcionamiento de un mercado instantáneo (*spot*) de energía eléctrica, organizado por la NGC, que funcionaría como una subasta: por el lado de la oferta, todos los generadores venderían, de forma competitiva, sus bloques de energía. Del lado de la demanda, los distribuidores y grandes consumidores organizarían licitaciones para compra de estos bloques, reproduciendo un “verdadero” mercado de energía (Rosa et alii., 1998: 28). En la realidad, como este *pool* ideal era difícil de llevar a la práctica, se estableció

⁴ Sirva de anécdota que esta empresa seguía siendo pública -al menos en 1995- por la falta de interés de los inversores privados de poseer centrales nucleares.

⁵ La coordinación de la producción y distribución de electricidad es más compleja de lo aquí escrito. Para un estudio más detallado, remitimos a J. Vickers y G. Yarrow (1991), “The British Electricity Experiment”, *Economic Policy*, nº 12, pp. 185-232.

un sistema regulado, en el que la NGC determina cuántas unidades de generación estarán disponibles para producir energía a través de licitaciones por el menor precio de oferta de los bloques de energía. Estas licitaciones son realizadas en base a la capacidad declarada por los propios generadores y utilizan, como soporte, la estructura de despacho técnico de plantas de generación, heredada de la antigua CEGB.

“A pesar del papel estratégico reservado para el *pool*, en la práctica, la energía comercializada en este mercado equivalía a cerca del 10% del total de energía generada en Inglaterra” (ibid.: 29).

Paradójicamente, la principal razón para esto fue el establecimiento, por el propio gobierno, de una serie de contratos establecidos con una motivación política al tiempo que el nuevo modelo sectorial, cubriendo casi toda la energía comercializada. El gobierno conservador británico, contradiciendo sus “teorías”, temía que la privatización pudiese traer un aumento de los precios de la electricidad, con los consiguientes perjuicios electorales. Para evitar este riesgo, el ministro de energía estableció una serie de contratos bilaterales, con plazo de tres años, entre distribuidores y generadores y entre éstos y la *British Coal*⁶, con precios prefijados, en la línea de los existentes en el modelo estatal. Así, en estos tres primeros años, los precios del *pool* funcionarían apenas como una señal para cláusulas compensatorias de los contratos bilaterales. Como es obvio, estos contratos eliminaron cualquier posibilidad de introducir competencia en el sector. Una vez terminados estos contratos bilaterales entre generadores y distribuidores no hubo motivación para que los agentes recurriesen al *pool*, básicamente por la complejidad de la operacionalización del sistema, por las incertidumbres generadas por las oscilaciones de precios y, sobre todo, por las posición de duopolio de la NP y la PG⁷. El propio órgano regulador aceptó que las distribuidoras, aprovechando la posibilidad legal de autoabastecerse hasta un 15% de sus necesidades de generación, promovieran contratos de largo plazo con productores independientes, con duración de 15 años, para reducir el poder del duopolio de generación. Esto fue posible por una nueva tecnología de generación de energía eléctrica en centrales térmicas a base de gas natural (*Combined Cycle Gas Turbine* CCGT-centrales a gas de ciclo combinado), que presentaba

⁶ Según el gobierno británico, la privatización tendería a disminuir el peso de la generación termoeléctrica a carbón (que suponía en 1990 el 80% del total de insumos para la generación de electricidad) pues los nuevos operadores no mantendrían los costosos contratos con la *British Coal*, cuyo carbón tenía precios mucho más elevados que otras empresas extranjeras. Adquiría importancia al tiempo la búsqueda de la derrota política del poder sindical, muy importante en el sector del carbón.

⁷ Un estudio de 1992 mostraba que el precio de equilibrio del duopolio NP-PG sería 80% superior al determinado por el coste marginal (Green & Newberry et alii, citado en Rosa et alii., 1998: 31).

una serie de ventajas importantes: bajos costes de capital, mayor eficiencia térmica, baja emisión de contaminantes, menor tiempo de construcción, mantenimiento simplificado y menor coste de mano de obra. El propio duopolio reaccionó construyendo centrales CCGT, con lo que la participación del carbón se vió reducida del 82,6% en 1990 al 60,7% en 1994, mientras el gas natural pasaba de una cantidad insignificante al 15,4% en ese mismo período.

Lo que diferencia este sistema del antiguo es que la selección de las centrales para operar en un determinado día para la red es hecha por el precio ofertado de electricidad por las generadoras y no por el coste operacional de la central. Cabe mencionar que la NGC no determina la estructura del coste operacional ni el margen de beneficio. El precio acordado por la NGC a ser pagado por la generadoras se compone de la suma de dos términos: 1) el *system marginal price* (SMP) -precio formado por la intersección entre la curva de oferta, constituida por los precios ofertados de las generadoras, y la curva de demanda estimada por la NGC-, que refleja los costes operacionales de la central, y 2) capacidad disponible por la central oferente, una especie de reserva para garantizar la oferta de energía en el sistema (Klingelhoefer, 1995: 137-138).

En el denominado “mercado cautivo” -consumidores con demandas inferiores a 100 kW-, la OFFER regula las tarifas, a través del establecimiento de un precio-techo para los precios medios del monopolista (la empresa distribuidora del área de concesión), el *price-cap*⁸, corregido de acuerdo con la variación de un índice de precios al consumidor (*Retail Price Index* -RPI) menos un porcentual equivalente a un factor x de productividad, para un período prefijado de años. Este mecanismo incluye también un parámetro y de transferencia de costes exógenos de las empresas a los consumidores, formando la siguiente ecuación:

$$\text{Reajuste de tarifas} = \text{price-cap} \times (\text{RPI} - x + y)$$

El objetivo de esta fórmula era estimular el aumento de eficiencia y transferir a los consumidores parte de las mejoras de productividad obtenidas por el monopolista. De esta forma, el mercado sólo será rentable en el caso de que el monopolista realice cortes en los costes, pues no tendrá la recuperación total de éstos, apropiándose las empresas de cualquier

⁸ Método implantado en 1984, en *British Telecom* y posteriormente en *British Gas* (1986), *British Airport Authority* (1987), Compañías de Aguas Regionales (1989/90) y en el sector eléctrico (1990).

reducción de costes ocurrida entre los períodos de revisión de tarifas. El *price-cap* fue adoptado tras una valoración negativa de la experiencia del método de tasa de retorno (*cost plus*)⁹. En la práctica, los procesos de revisión muestran que las supuestas ventajas del modelo *price-cap* respecto al de tasa de retorno no fueron tales, pues el regulador es llevado a tomar en consideración las variables de costes contables de capital y de activos en general en la determinación de la *x*. La necesidad de asegurar que la firma pueda financiar sus operaciones y de evitar la práctica abusiva de precios llevó a la OFFER a mensurar los activos y regular la tasa de retorno en los procesos de revisión¹⁰. Es importante saber que el *price-cap* fue determinado por el propio gobierno británico y no por el regulador. La justificación estaba en que se veía necesario viabilizar inversiones en la mejora del sistema, pero en realidad la cuestión era que los reformadores temían posibles dificultades financieras de las distribuidoras, inviabilizando la nueva estructura y la posibilidad de competir con el duopolio. De este modo, las declaraciones del gobierno iban por un lado, en una línea liberalizante y antiestatizante, si bien las intervenciones continuaban llevándose a cabo cuando se consideraba necesario. El lector que haya seguido el hilo argumental desde el inicio de la tesis se dará cuenta de que esto no es nuevo en los procesos de privatización aquí estudiados.

En el mismo ámbito de la regulación, complementariamente fueron introducidos mecanismos de promoción de calidad del servicio y de patrones de comparación entre las distribuidoras (conocida como “competencia comparada”). En la práctica es difícil estimar los efectos de estos aparatos regulatorios¹¹ sobre los servicios debido al elevado patrón de calidad heredado de la antigua gestión estatal.

En cuanto a los **resultados**, aunque haya habido una pérdida relativa de la participación de mercado de las grandes generadoras, el hecho es que no se cumplieron las expectativas de reducción del poder de mercado de las dos generadoras privadas, continuando la concentración en el sector: 82% de la generación está concentrada en tres empresas (Rosa et alii., 1998: 35). Asimismo, el precio de venta del *pool* en 1993 era un 57,06% más alto que en 1990, año de la privatización, a pesar de la caída del 30% en el precio del carbón y de los

⁹ Tradicionalmente utilizado en la regulación de monopolios naturales, se trata de establecer precios que remuneren los costes totales más una cantidad que proporcione una cierta tasa de retorno fija al inversor.

¹⁰ A pesar de ello, Rosa et alii. consideran que este método es superior al de coste de servicio en la medida que permite una mejor visión e información sobre el futuro, estando aquella sin embargo basada en costes históricos y demanda pasada.

¹¹ Hubo también otros en los que no entramos.

costes operacionales, principalmente aquellos relacionados con los gastos de personal ¹². La concentrada estructura del mercado de generación impidió que los precios del *pool* reflejaran estas mejoras de productividad hacia los consumidores finales. El precio para el consumidor residencial no cayó en la misma proporción que la reducción de costes y presenta una mayor diversidad entre las áreas de concesión. En términos generales, los consumidores industriales tuvieron mayores reducciones que los consumidores residenciales.

Según *The Economist* (23.10.93), las empresas eléctricas privatizadas en Gran Bretaña dejaron de invertir en el sector, prefiriendo aplicar las inversiones en otros sectores lo que obtienen con la venta de energía, comportándose más como grupos financieros que como concesionarias de un servicio público. Según el *Regulatory Policy Institute* de Oxford, las tarifas subieron en un 25% para el sector residencial y en un 18,9% para el industrial.

A esto se añade lo que señalan Rosa et alii.:

“La combinación de un marco regulatorio favorable a la apropiación de beneficios por las distribuidoras, junto al hecho de que los activos de estas empresas fueron subvalorados en la venta de las estatales generó ganancias efectivas para todos los accionistas. Las empresas eléctricas presentaron un lucro expresivo -cerca de 200% acumulado en dos años” (1998: 54).

Este proceso de realización de beneficios es significativo, en la medida en que a través de diversas fusiones y *take-overs*, las 12 distribuidoras que habían sido privatizadas en 1990 fueron revendidas. Y es que cinco años después de la privatización comenzó a surgir una tendencia a la reconcentración de empresas. Cinco de las 12 RECS se vieron enseguida envueltas en procesos de fusión o adquisición, alegando la lógica industrial, formándose grupos integrados de producción y distribución, precisamente lo que el gobierno británico quería evitar con la privatización del sector (Rosa y Senra, 1995: 32).

Como **conclusión** de este apartado, decir que el modelo británico fue implementado con el objetivo de aumentar la eficiencia del sistema eléctrico a través de la desverticalización de la antigua empresa estatal y su posterior privatización. Algunos de los objetivos propuestos fueron alcanzados, como por ejemplo la reducción de los costes y aumento de la productividad y la mejora de la calidad del servicio. Sin embargo, según Rosa et alii. la mayor parte de las hipótesis de formación de un mercado competitivo no se cumplieron:

¹² Considerando todos los segmentos del sector eléctrico británico, entre 1989 y 1995 hubo una reducción de

- Las dos mayores empresas de generación -*National Power* y *Power Gen*- están presentes como socias y como propietarias de nuevos proyectos de expansión.
- Los precios al consumidor, con excepción de algunos consumidores industriales, no se redujeron como esperado, a pesar del mejor desempeño de las empresas.
- Las ganancias obtenidas con el mejor desempeño financiero de las empresas fueron transferidas, en gran medida, a los accionistas.
- La quiebra del monopolio fue parcial, ya que 47% del total de consumidores que demandan más de 1 MW cambiaron de proveedor.
- El mercado libre que debía crearse con la entrada de nuevos agentes acabó siendo dominado por el duopolio y por las otras distribuidoras.

Por todo lo visto, podemos decir que el británico sería un *sistema de competición limitada*. El gran problema de la reestructuración del sector eléctrico británico es la elevada concentración existente en el mercado de generación, haciendo que, en la práctica, la competición no se materialice. Otro dato significativo es que el 77% de los consumidores permanece vinculado a sus distribuidoras originales, pese a la liberalización de la comercialización de energía para consumidores por encima de 100 kW. Además, el duopolio de generación conquistó la mayor parte de los consumidores que cambiaron de distribuidor (16% de un total de 23%) (Rosa et alii., 1998: 58).

En este esquema se plantean diversos interrogantes, especialmente en lo referente a las necesidades futuras en cuanto a inversiones, principalmente en generación. La construcción de una central es costosa y requiere un largo tiempo de maduración. Ante la falta de obligaciones legales en este asunto, se teme que los productores privados recorten inversiones, causando en unos años cortes en el suministro por escasez de oferta. Y es que el control jurídico-público de las tarifas impide repercutir sobre los usuarios el coste de las inversiones si no es en los términos que fije la Administración. La realización de grandes inversiones requeriría contratos a largo plazo entre productores y suministradores, de modo que se asegurase su viabilidad en el tiempo; pero el gobierno ha prohibido los contratos entre éstos superiores a tres años, con el fin de evitar el mantenimiento del *statu quo* de la industria eléctrica. A cambio, permite que los suministradores públicos produzcan hasta el 15% de la

aproximadamente 40.000 puestos de trabajo, equivalente al 30% del personal.

electricidad que demandan. Veremos las grandes semejanzas entre el caso británico y el caso brasileño, a pesar de las diferencias iniciales en los sectores eléctricos de ambos países.

b) La privatización de las empresas Escelsa y Light.

Tras presentar el caso del sector eléctrico británico, haremos mención a continuación a las dos primeras privatizaciones del sector eléctrico brasileño. El caso de estas dos compañías es particular, pues fueron transferidas al sector privado sin existir aún reglas que rigieran la actuación de los agentes privados en la generación y en la distribución de energía eléctrica. Las compañías Light y Escelsa eran las únicas distribuidoras bajo control federal y suponían el 18,1% del mercado de la región Sudeste y el 11% del mercado brasileño de energía eléctrica.

Escelsa fue vendida en julio de 1995 por R\$ 358 millones, con un sobreprecio de 11,78%, menos de lo esperado dado que era la primera empresa de energía eléctrica a ser privatizada y el gran interés que había despertado el inicio del PP en este sector. De ese monto, 118 millones fue pagado en “*moedas podres*”, como era habitual en la época. A pesar de las bajas tarifas era una empresa distribuidora federal lucrativa, que venía aumentando sus ingresos acentuadamente, con aumento de la tarifa media y que hacía varios años que no recibía dinero del gobierno federal. En 1994 había tenido un beneficio de R\$ 32 millones y se estimaba en R\$ 58 millones el de 1995. En su valoración no se tuvo en cuenta que su infraestructura podía ser utilizada para otros servicios, como red de distribución para el paso de cables de fibra óptica, por ejemplo. Estos servicios permitirían a la empresa operar también en el área de telecomunicaciones, en un sector especialmente prometedor como es la transmisión de datos. Asimismo, en la venta hubo una serie de irregularidades legales (incluyendo acciones de la justicia) que sin embargo no paralizaron la venta.

En cuanto a **Light**, segunda distribuidora federal privatizada¹³, su historia se remonta a finales del siglo pasado, ya que fue creada en Canadá en 1899, operando en São Paulo desde ese mismo año con el nombre “*The São Paulo Tramway LIGHT and Power Co. Ltd.*”, para explotar la energía hidráulica y el servicio de tren urbano. En Rio de Janeiro, la empresa empezó a operar en 1905. El grupo Light fue comprando diversas empresas y en la década de

¹³ Light era la mayor distribuidora de energía.

los cuarenta operaba en el eje Rio-São Paulo un complejo de servicios de energía eléctrica, transportes, telefonía y gas. En la década de los 50, el grupo empezó a deshacerse de algunas empresas, centrándose en la energía eléctrica (Rosa y Senra, 1995: 70-71). Con la introducción de las empresas públicas de energía eléctrica, la necesidad de aumentar la oferta de energía y dado que la empresa no invertía desde la década de los sesenta, en enero de 1979, la Light fue vendida a la Unión, faltando aún algunos años para que venciesen las concesiones. En marzo de 1981, la Eletropaulo (*Eletricidade de São Paulo, S.A.*) asumió los servicios antes prestados por la Light.

Incluida en el PND desde junio de 1992¹⁴, la privatización de Light estaba prevista para diciembre de 1995 y el gobierno anunció que exigiría el pago íntegro en dinero “vivo”, algo inusual en la época como vimos en el capítulo III. Sin embargo, la indefinición sobre el modelo de competencia a establecer en el sector una vez privatizado inhibió a los compradores (como también había ocurrido en el caso de Escelsa) y llevó a atrasar el proceso. Para facilitar la venta, en marzo de 1996 el *Conselho Nacional de Desestatização* decidió atrasar nuevamente la subasta para el mes de mayo, aceptar el uso de “*moedas podres*” y rebajar el precio mínimo de la empresa para R\$ 3.300 millones, aproximándose a su valor de mercado (Castro, 1997: 22). Con la venta de la mitad del control accionario de la empresa, el gobierno recaudó R\$ 2.200 millones, de los cuales 1.500 millones en *cash*.

La Light fue comprada por el conglomerado estatal *Électricité de France* (EDF)¹⁵, uno de los instrumentos más productivos del Tesoro francés, al que aportó US\$ 1.500 millones en 1995. En esa operación se quedó con 9% del mercado consumidor brasileño, pagando por 34% de las acciones con derecho a voto de la Light. Aumentó así su patrimonio con 4 fábricas, 9 subestaciones y 2.200 km. de líneas de transmisión. Se estima que los beneficios de la Light deben crecer 101,6% en 1997 en relación al año anterior, y un 73% en los próximos 2 ó 3 años (Gazeta Mercantil, 15.1.1997).

En el momento de su venta, Light abastecía energía eléctrica a 28 municipios del *estado* de Rio de Janeiro, con una población estimada de 11 millones de personas, siendo responsable por el 70% de la energía suministrada a ese *estado*. Era también una empresa lucrativa que,

¹⁴ Al igual que Escelsa

además, ofrecía un servicio social importante con el abastecimiento de luz a las *favelas*, habiendo realizado un programa de electrificación que favoreció a cerca de 350.000 *favelados*, además de atender a personas de baja renta de la periferia urbana. Asimismo el abastecimiento de agua de la ciudad de Rio de Janeiro depende de la empresa Light, por cuyas turbinas pasa el agua allí consumida.

Cuadro 1: Datos de la empresa Light, antes y después de su privatización.

	Antes de la privatización	Después de la privatización
Número de empleados	11.000	6.700
Resultado neto (US\$ mill.)	-122,6	205,6
Inversiones (US\$ mill.)	124,2	212,4
Tarifa media	69,47 US\$/MWh	80,74 US\$/MWh
Duración de <i>breakdowns</i>	11,5 horas	10,2 horas
Quejas de consumidores	102	531
Controladores	Eletrobrás (81,6%)	EDF, HIE, AES (11,35% cada) CSN (7,25%), BNDESPar (9,14%)

Fuente: Stock & Máxima (empresa consultora).

Como vemos, inmediatamente después de la privatización se producen efectos positivos en el resultado neto y en las inversiones, al tiempo que aumentan las tarifas y se reduce a poco más de la mitad el número de empleados. Sin embargo, el ingreso neto de la empresa disminuyó en 1997, pasando de US\$ 281 millones en 1997 a US\$ 160 millones en 1998, lo cual supone una reducción del 40%. La previsión para 1999 era de US\$ 70 millones como consecuencia de la devaluación del real que dispararía la deuda de US\$ 2.700 de la empresa. Asimismo, las quejas de los usuarios también se disparan, quintuplicándose, si bien es cierto que en esos años se va implantando en los ciudadanos la idea de que pueden reclamar cuando no están satisfechos con el servicio ofrecido por una empresa.

Ambas empresas fueron privatizadas sin un marco regulatorio general, dejando que los contratos de concesión hiciesen este papel. Además, los proyectos de ley relativos a los órganos regulatorios fueron elaborados (como también ocurrió posteriormente en el caso de las telecomunicaciones) sin que se hubiese decidido la forma cómo los sectores serían reestructurados. Y es que además la cuestión de la reestructuración del sector eléctrico era especialmente compleja, dado que el gobierno federal no detentaba la totalidad de la

¹⁵ Grupo nacido hace 50 años, tiene 122.000 empleados y 55 centrales nucleares en funcionamiento. Es responsable del 25% del mercado energético europeo. Sus socios habituales son los estadounidenses HI Energy y AES Corporation.

generación eléctrica del país y, menos aún, de la distribución de esta energía (Velasco, 1997b: 31).

El contrato de concesión de Escelsa no definió claramente los parámetros para los reajustes de las tarifas. Tampoco determinó claramente si las mejoras de productividad serían transferidas a los consumidores, lo que provocó difíciles negociaciones cada año entre la empresa y el regulador, un proceso lento y oneroso. Estas incertidumbres fueron eliminadas en el contrato de concesión de la Light, en el que se adoptó el concepto de *price-cap* o “precio-techo” adoptado en Gran Bretaña, no sólo como un límite superior, sino como mecanismo de reajuste anual del precio en base a la inflación medida por el índice general de precios, con revisiones de este mecanismo cada ocho años (Kawall, 1999: 205-206). Así, en el caso de la Light se determinó que durante los ocho primeros años las mejoras de productividad serían absorbidas por la empresa, siendo el factor x igual a cero.

La privatización de Escelsa y Light explicitó el régimen tarifario que debería estar en vigor para la distribución de energía: transferencia de los costes al consumidor y revisión periódica del equilibrio económico-financiero de la concesionaria (Bonini, 1997: 3).

La venta de estas empresas no se insertaba en ningún tipo de política industrial ni en un marco de reestructuración del sector. Se eligieron estas empresas, en la línea de lo ya apuntado en el capítulo III, por presentar pocas complicaciones para su enajenación. En el caso del *estado* de Espirito Santo, donde estaba situada Escelsa, se trata de un pequeño *estado*, cuyo gobernador era favorable a la privatización. En el caso de LIGHT, como apuntamos *supra*, se trataba de una empresa que había sido privada previamente y que fue estatizada en 1979. Así, en este caso no era previsible una oposición por considerar la Light como “patrimonio nacional” inalienable.

2. La reestructuración y privatización del sector eléctrico brasileño.

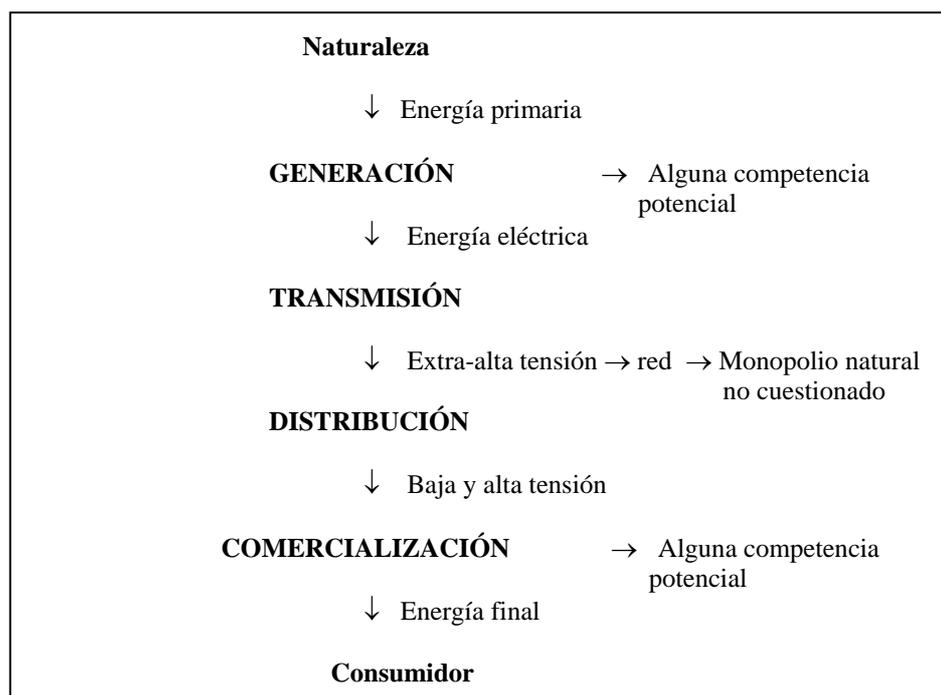
En el mundo en general, las presiones hacia el cambio en el funcionamiento de los sectores eléctricos provienen de la combinación de aspectos referentes tanto a la oferta como a la demanda. Por el lado de la oferta, la crisis del petróleo se reflejó en un aumento del precio de los combustibles fósiles, aumentando los costes operacionales de las compañías eléctricas; la elevación de las tasas de interés en los mercados internacionales elevó los costes de las plantas en construcción e inviabilizó las inversiones de largo plazo de maduración. Por el lado de la demanda, se produjo un fuerte incremento de la tasas de consumo, especialmente en los países en desarrollo, tanto por los avances tecnológicos ahorradores de energía e incentivos de su uso eficiente, como por una progresiva universalización de la atención en muchos países.

Hasta hace poco se asumía el **carácter de monopolio natural del sector eléctrico**: algunos autores afirman que ya no es válida la tradicional definición de monopolio natural en base a la necesidad de economías de escala. Por un lado,

“las empresas de las naciones pequeñas ya no están limitadas a la pequeña e ineficaz escala de su limitado mercado nacional. Pueden aumentar la producción enormemente ejerciendo su actividad en varias naciones, como en el caso de las centrales eléctricas chilenas, que han aumentado sus beneficios y ampliado su producción más allá de su pequeño mercado nacional funcionando en otros países latinoamericanos” (Becker, 1998: 56).

Por otro lado, surgen **nuevas tecnologías** que son eficaces a unos niveles de producción mucho más bajos que los viejos métodos de producción, reduciendo el efecto de las economías de escala. Por ejemplo, en la actualidad, pequeñas instalaciones que funcionan con turbinas de gas natural pueden generar electricidad a un coste inferior al de las instalaciones de carbón más tradicionales y considerablemente más grandes (Becker, 1998: 56). Se ve así la posibilidad de crear en la cadena de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica un razonable nivel de competición en la generación y algo en la transmisión y la distribución.

Figura 1: Características del sector eléctrico.



Fuente: Rosa y Senra, 1995: 148

a) Las primeras reformas en el sector eléctrico brasileño.

En el caso de Brasil, el consumo de energía eléctrica presentaba en los primeros años noventa tasas de crecimiento significativas, como consecuencia del Plan Real (a partir de 1994) así como por la expansión del consumo en zonas que empiezan a presentar crecimientos económicos importantes. Sin embargo, algunos analistas señalan la incapacidad del Estado para definir y poner en marcha inversiones en el volumen necesario para enfrentar dicha expansión. En la línea de la frase con la que iniciamos el capítulo III, hay un cierto consenso en Brasil sobre el hecho de que el sector eléctrico ya alcanzó un estadio de madurez en el que se puede prescindir de la intervención directa del Estado. Debido a la crisis, apuntada en el capítulo IV, se toma conciencia de la **necesidad de revisar el modelo del sector eléctrico**.

El ex-ministro Camilo Pena, contratado como consultor por la empresa Coopers, cita 3 factores que obligan a una urgente modificación de las reglas del sector:

- Baja remuneración sobre el patrimonio,
- Incapacidad del gobierno de aplicar los R\$ 6.000 millones por año para atender la demanda, y
- Alto riesgo de racionamiento, como se verificó en 1997.

Uno de los motivos que justificaban, según el gobierno, un cambio desde una óptica macroeconómica era el **agotamiento de la capacidad de inversión del Estado** en sectores productivos que podían ser asumidos por el capital privado, dado que el sector eléctrico requería: a) cinco veces más de inversión en capital que el sector manufacturero; b) inversiones del orden de 8 a 12% de la FBCF o del 2 a 4% del PIB (Greiner, 1995: 5). Se estima que el sector privado responda por el 80% de los recursos necesarios en nuevas inversiones en el sector eléctrico. Para financiar la parcela restante¹⁶, el gobierno pretende obtener préstamos de tres fuentes: BNDES, BID y Banco Mundial.

En base a una tasa media de crecimiento anual del PIB un poco por debajo del 5% al año, se preveía la necesidad de inversiones en infraestructura en 1996-1999 de R\$ 95.700 millones (en valores de 1995), siendo R\$ 13.400 millones en transportes, R\$ 38.600 millones en energía y R\$ 33.700 millones en telecomunicaciones, y R\$ 10.000 millones en saneamiento. De media, un total de inversiones un poco por encima de R\$ 23.900 millones (de abril de 1995 \cong US\$ 26.000 millones dólares al año) (Pinheiro, 1997b: 3). En cuanto al consumo de energía eléctrica, fue en 1994 de 226 TWh., con un consumo medio de 1.800 KWh/año, aunque se preveía que alcanzara los 2.000 KWh/año antes del año 2000, para lo cual eran necesarias inversiones anuales de unos 6.000 millones de dólares (con el fin de responder a la creciente demanda total), de los cuales, según fuentes oficiales, el Estado sólo podrá ocuparse de la mitad, esperando que el resto sea aportado por la iniciativa privada. En concreto, El Plan 2010 de Eletrobrás preveía una inversión de 39.000 millones de dólares en 5 años, con una media anual de entre 7.000 y 8.000 millones, de los cuales, 53% en generación, 23% en transmisión y 16% en distribución.

En esos años, la falta de recursos financieros estatales, la ineficiencia administrativa y la tendencia neoliberal mundial presionarían hacia una mayor participación privada en la explotación de los servicios de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica. Como vimos, el sector productivo estatal se encontraba restringido para realizar inversiones, tanto financiera como institucionalmente. El equívoco en los análisis al uso está en exigir la participación de la inversión privada con el argumento de que el sector

¹⁶ Información obtenida de declaraciones de Benedito Carraro, titular de la Secretaría Nacional de Energia, en *OESP*, 10.04.2000

público no tenía medios, sin hacer previamente referencia a dichas limitaciones, impuestas externamente a las empresas estatales ¹⁷.

El hecho era que la insuficiencia de inversiones en infraestructura constituía un obstáculo importante para el crecimiento económico y que el riesgo de racionamiento de energía eléctrica era cada vez mayor. Como señala Armando Castelar Pinheiro:

“Ningún fenómeno aislado podría ser más perjudicial para la economía del país. La electricidad es un insumo vital para la industria y para muchas otras actividades económicas. La falta de un abastecimiento fiable de energía eléctrica restringe la producción, aleja inversiones y reduce la competitividad de las empresas brasileñas en los mercados doméstico y externo” (1997b: 3).

El Ministro de Minas y Energía consideraba en 1996 que

“El sector eléctrico brasileño, de perfil fuertemente estatizado, viene presentando desde hace más de una década claras señales de agotamiento en su modelo, debido fundamentalmente a la incapacidad del Estado para continuar garantizando las inversiones para su expansión tanto a nivel federal cuanto a nivel de los *estados*” (citado en El Cronista, revista de la Embajada brasileña en Buenos Aires, n° 2, 14 de marzo de 1996, p. 2).

Es destacable el hecho de que en los análisis referentes al agotamiento ¹⁸ del modelo centralizado apenas se hace mención a la instrumentación de las empresas estatales por parte de los diferentes gobiernos de la década de los setenta y de los ochenta, siendo este fenómeno, como vimos anteriormente, relevante para la comprensión de este fenómeno.

José Mário M. Abdo, director general del DNAEE (luego presidente de la ANEEL), señalaba en el VII Congreso Brasileño de Energía (1997) que, partiendo del agotamiento del modelo sectorial actual, la reestructuración del sector debía pasar por: a) crear un ambiente de competencia; b) disminuir la intervención del Estado; c) introducir nuevos en el sector; d) desverticalizar la industria de energía eléctrica en sus actividades de generación, transmisión y distribución; e) enfocar la cuestión de la eficiencia y reducción de costes; f) reducir los riesgos de fallos del sistema; g) establecer patrones de calidad y fiabilidad bajo control del órganos

¹⁷ Véase por ejemplo esta cita: “La participación privada ha viabilizado operaciones de financiamiento que no hubieran ocurrido de otra forma, pues las normas del Banco Central, de la política económica y de la propia gestión del riesgo bancario, muchas veces impiden el financiamiento de las entidades públicas. Además de eso, el cobro de tarifas por el sector privado genera ingresos que pueden ser utilizados como garantías en financiamientos para el sector” (Pinheiro, 1997b: 5)

controlador; y h) garantizar la oferta futura estimulada por una reglamentación adecuada ¹⁹. Sin embargo, según Rosa y Senra (1995: 172), en base a diversos estudios, el sector eléctrico era viable, incluyendo el pago de su deuda, siempre que se tomaran medidas de planificación coherentes, incluyendo el aumento de las tarifas y la redefinición del patrón de financiamiento. Estos mismos autores analizan la supuesta ineficiencia de las empresas estatales de energía eléctrica. Sin negar las deficiencias administrativas y la heterogeneidad de situaciones, los datos de productividad del trabajo, medida por la energía generada (GWh) por número de empleados parecen indicar lo contrario. La productividad en MWh/nº de empleados más que se duplicó entre 1975 y 1988. Brasil se encontraba con cerca de 211.000 empleados en el sector eléctrico, correspondiendo a 1005 MWh por empleado, valor que se encontraba dentro del patrón medio de las empresas eléctricas sudamericanas. Pero es que incluso en relación a las empresas de los países centrales, compañías como CEMIG presentaban valores comparables con empresas de estos países. A pesar de ello, en el ambiente se respiraba la necesidad de una eminente reforma en el sector. Sin negar la urgencia de una reforma del sector eléctrico, considera Oliveira (1997b: 7) que

“los costes económicos y sociales de una reforma equivocada serán enormes, dado que la industria de suministro eléctrico (ISE) desempeña un papel crucial en las estructuras industriales modernas, en lo que se refiere a su competitividad sistémica. Es indispensable no retardar la reforma, pero es también esencial no crear estructuras que induzcan a los actores de la ISE a la ineficiencia económica”.

A su vez, en ese período, en los países centrales se estaban viviendo dos procesos. Por un lado, se había reducido la tasa de crecimiento de la demanda de energía eléctrica, volviendo decrecientes las posibilidades de valorización del capital de las empresas del sector en los mercados nacionales. Por otro lado, se da un proceso de transformaciones estructurales en el sector eléctrico, derivado de la desregulación de las industrias de infraestructura (en decir, eliminando los obstáculos a la entrada de nuevos participantes). Ambos procesos derivan en la necesidad de buscar rentabilidad en mercados más allá de sus fronteras (Oliviera, 1999: 17). Esta tendencia corre paralela al inicio de procesos de privatización de concesionarias de energía eléctrica en países periféricos, especialmente atractivas para las empresas eléctricas de

¹⁸ En muchas ocasiones se habla de agotamiento, si bien seguidamente se hace referencia apenas a “distorsiones” en el modelo.

¹⁹ Información obtenida de la página web de la Revista Brasileira de Energia, vol. 6, nº 1, 1^{er} semestre de 1997.

países centrales, dadas las tasas de crecimiento de la demanda y la dimensión de las inversiones requeridas.

A partir de 1995, con la llegada al poder de Cardoso, se retoman las inversiones para llevar a cabo la reestructuración de las empresas a privatizar. Si en el capítulo III vimos las sustanciales reducciones en las inversiones de las empresas estatales, en los años ochenta y primeros noventa, el cuadro 2 nos muestra cómo estas tasas de inversión se recuperan tras decidir la privatización de estas empresas.

Cuadro 2: Inversión de las empresas estatales federales 1995-1997 (en % del PIB)

	1995	1996	1997
Telebrás	0.59	0.90	0.94
Petrobrás	0.44	0.41	0.43
Eletrobrás	0.15	0.20	0.24
Otras	0.15	0.15	0.14
Total	1.36	1.66	1.75

Fuente: SEST. No incluye instituciones financieras. Citado en Duarte, 1997: 42

Cuadro 3: Expectativas de inversiones en el sector eléctrico (1998/2007) (US\$ millones)

	1998/2002	2003/2007	1998/2007
Generación	16.599,8	10.362,9	26.962,7
Transmisión	11.838,0	n.d.	11.838,0
Distribución	7.502,8	7.942,0	15.444,8
Total	35.940,6	18.304,9	54.245,5

n.d. = no disponible

Fuente: Eletrobrás (1998).

Argumenta Bielchowsky que “las inversiones se mantuvieron deprimidas en función de la fragilidad financiera e institucional con que el modelo en extinción ha operado, y de la imposibilidad de compensar esa fragilidad por la entrada de capitales privados antes de la institucionalización del futuro mercado de energía eléctrica, previsto para desarrollarse gradualmente, a partir de las privatizaciones y de la implantación del marco regulatorio cuyos contornos básicos fueron divulgados a mediados de 1997” (Bielchowsky, 1997: 37). Si la tendencia en cuanto a inversiones ya venía siendo decreciente, a partir de 1995, cuando se definió la privatización, la prioridad fue la valorización del capital a efectos de su venta, existiendo una extrema cautela en lo que se refiere a “riesgos” de nuevos emprendimientos (Bielchowsky, 1997: 38). Eletrobrás mantuvo siempre una postura de cautela en relación a riesgos de incumplimiento en los pagos, para evitar un retorno al pasado reciente.

Algunas cuestiones continúan proyectando incertidumbre en torno a las **inversiones** futuras en el sector eléctrico brasileño:

- La debilidad de los mercados de capitales en Brasil: a pesar del éxito del Plan Real, el sistema financiero brasileño continúa dependiendo de los mercados de capitales internacionales, especialmente inestables tras las crisis asiática y rusa de los años pasados.
- Los riesgos regulatorios y operacionales: aún no se sabe los resultados que dará el marco regulatorio establecido. Existe la posibilidad de que los inversores no se comprometan a realizar inversiones hasta ver cómo se efectúan los reajustes tarifarios en los próximos años.
- Los riesgos asociados a la expansión del sistema de transmisión: su permanencia en manos del Estado hace dudar, dada la importancia del ajuste fiscal, sobre su capacidad de obtener suficientes recursos para las inversiones requeridas en este sector en los próximos años.
- La disparidad de los costes de energía y de los períodos de construcción: en un posible escenario de lento crecimiento económico, puede que no haya incentivo suficiente para la construcción de nueva capacidad termoeléctrica a corto plazo, en el caso de que los costes operacionales de corto plazo no sean competitivos con las antiguas hidroeléctricas e incluso con las nuevas (a pesar de la ventaja de las centrales termoeléctricas en cuanto al menor período de construcción y menor gasto de capital)²⁰.

Los principales argumentos **en defensa de la participación privada** son (Rosa y Senra, 1995: 20):

- Introducir una cierta competencia y mejorar la eficiencia del sector, principalmente para reducir costes de las obras contratadas con las contratistas.
- La deficiencia de la gestión de las empresas estatales en el cuadro político actual de Brasil, presionadas por todos los lados, con injerencias de los políticos, de los gobiernos y una legislación que les impide actuar eficientemente.
- A falta de recursos del Estado para invertir en el sector eléctrico, siendo necesario su financiamiento.

²⁰ Los altos costes de las centrales termoeléctricas son compartidos por todas las empresas del sistema interconectado, a través de una “cuenta de consumo de combustible” (CCC) que subsidia los costes adicionales

Y es que, en la línea “tecnicista” de considerar las privatizaciones como inexorables, se apunta

“Como la competición difícilmente se viabiliza en un ambiente estatal, se vuelve necesario que una sustancial parcela de las empresas que actúan en este mercado sean privatizadas” (Márcio Chalegre Coimbra, director comercial de la Libris Consulting, socio del Instituto de Estudios Empresariales de Rio Grande do Sul).

Según esta misma perspectiva, la privatización deberá:

- ampliar la eficiencia del sector eléctrico,
- establecer un mercado competitivo para asegurar bajos costes y tarifas más reducidas, elevada calidad de servicio y eficiencia de los agentes públicos y privados,
- mejorar la asignación de los recursos de la economía (los inversores privados no acostumbran a hacer inversiones fuera de la óptica económica),
- asegurar las inversiones necesarias para la expansión del sistema,
- aliviar el presupuesto de la Unión, afectado por la crisis fiscal, garantizando recursos públicos para las funciones básicas del Estado,
- reducir la deuda pública,
- impulsar el desarrollo económico, aplicando recursos de la privatización en nuevos proyectos.

En esta perspectiva, el gobierno federal brasileño pone en marcha una sucesión de reformas *ad hoc*, empezando por elaborar, a mediados de 1985, el Plan de Recuperación del Sector Eléctrico para sanear financieramente las empresas del grupo y la superación de algunos puntos críticos en el área de abastecimiento. Se preveía:

- Extinción progresiva de las tarifas especiales vinculadas al programa de sustitución energética para el sector industrial.
- Incrementos tarifarios.
- Financiamiento de proyectos conjuntos con BNDES y BM.
- Renegociación del principal de la deuda externa de Eletrobrás (Prado, 1994a: 273 y ss.).

incurridos por las centrales termoeléctricas, en comparación con los costes de las centrales hidroeléctricas

Este plan aplicado al sector eléctrico, apoyándose en una pretendida recuperación tarifaria que nunca se dió y en préstamos obtenidos del Banco Mundial y de bancos privados, fracasó por la necesidad de seguir aplicando políticas antiinflacionistas y de reducir las inversiones en el marco del ajuste fiscal. Este breve intento de recomposición financiera es abandonado en 1989, cuando la privatización entra a formar parte de la agenda gubernamental, en una suerte de lo que Sérgio Prado denomina “eutanasia” del Estado desarrollista (ibid.: 277). Incluso podemos afirmar que este último intento de recomponer las finanzas de las empresas estatales está orientado no con un objetivo de política industrial global, sino para permitir un proceso de privatización “más suave”. En esta línea, ya en la Constitución de 1988 se establece que los potenciales de energía hidráulica constituyen bienes de la Unión (art. 20, VIII), si bien su explotación no se configura como “monopolio” de la Unión²¹. Al definir el ámbito de competencia de la Unión, la Constitución menciona que podrá (art. 21, XII, b): “explotar, directamente o mediante autorización, concesión o permiso los servicios e instalaciones de empresa estatal y el aprovechamiento energético de los cursos de agua, en articulación con los *estados* donde se sitúan los potenciales hidroenergéticos”. Así, la Unión asume el papel de “poder concedente”, pudiendo la concesión, autorización o permiso ser dado a cualquier tipo de empresa, estatal o privada.

Dado el ambiente anti-Estado que hemos comentado en capítulos anteriores, en esta reforma se asume como indiscutible que la solución a la crisis pasa por su privatización. Sin embargo, como también mostramos anteriormente, la eficiencia y los beneficios para el consumidor en este sector dependen menos del tipo de propiedad de las empresas -estatal o privada- que de la calidad de la regulación. Así, empresas públicas bien administradas podrían, cuanto menos, igualar el desempeño medio de las empresas privadas. Éstas parecen tener mejor desempeño en los mercados más competitivos, por lo que hay mayor consenso sobre la privatización del segmento de la generación que sobre la de la transmisión y la distribución, que son menos competitivos. Cree Sérgio Abranches que en los casos de Gran Bretaña, Chile y Argentina, fueron más relevantes los resultados de la desverticalización, de la desregulación y de la re-regulación que los de la propia privatización en sí (Abranches, 1996: 11). Más aún, un punto relevante será, como vimos en el capítulo I.4. y veremos posteriormente, la reestructuración previa de la empresa a ser privatizada.

(Kawall, 1999: 188).

²¹ Apenas consta como tal para el caso de la energía nuclear (art. 21, XXIII).

En los primeros años noventa, las **soluciones** planteadas para el sector eléctrico brasileño pasaban por:

- Cambios financieros, comenzando por la adecuación de las tarifas, para crear un referencial en el que los inversores quisieran arriesgar su capital. Esto se traduciría en:
 - Fin de la ecualización de las tarifas en el territorio nacional²².
 - Recuperación del valor de las tarifas²³.
 - Aumento de la tasa de descuento o de actualización del capital hasta el 20%, pues estaba en torno al 10-12% en aquellos años.
 - Fin de los subsidios.
- Reforma institucional, que pasaría por la desregulación del sector.
- Cambios en el perfil tecnológico, relacionados con la sustitución de la hidroelectricidad por la termoelectricidad a partir de la privatización, además de la co-generación.

Algunos de los elementos que se percibían en esos años en relación a la eficiencia de las empresas del sector eléctrico brasileño eran:

- Había una gran variedad de situaciones, siendo mejor en las generadoras federales y en la CESP²⁴. Entre las concesionarias, la situación del sudeste era mejor que la del resto de regiones.
- En el ámbito sudamericano, Brasil estaba mejor que la media, pero comparado con los países centrales, la eficiencia era menor.
- La simple descentralización no supondría una mejora de eficiencia, pues muchas empresas concesionarias *estaduales* eran menos eficientes que las federales.
- Donde la descentralización podía favorecer empresas *estaduales* más eficientes era en el sudeste, donde había un agotamiento del potencial hidroeléctrico, con excepción de pequeñas centrales, con la posibilidad de que se diera una tendencia hacia la electricidad térmica, más cara, en el caso de que se deshiciera el sistema eléctrico nacional que permite usar el potencial hidroeléctrico no aprovechado.

²² Se consideraba que la presencia de subsidios cruzados en la actividad económica generaba ineficiencias en la asignación, con exceso de demanda en los segmentos beneficiados y exceso de oferta en los segmentos sobretarifados.

²³ Técnicos de Eletrobrás calculaban en 1990 que el desfase era de en torno al 80% para recuperar la tasa de remuneración legal del sector fijada en el 10% a.a.

²⁴ Hay que tener en cuenta que las distribuidoras han de cargar con el *ônus* de de la red hasta los consumidores, dispersos espacialmente.

- Una política consistente en la búsqueda de la eficiencia debería combinar la descentralización, donde esto fuera favorable, con una coordinación nacional, dado que estamos ante un país de desarrollo regionalmente concentrado y recursos naturales diseminados, por lo que la coordinación no se da espontáneamente.

Es importante tener en cuenta que el suministro de electricidad se inserta en un sector controvertido en cuanto al modelo institucional (Abranches, 1996: 11). La **generación** es considerada un segmento competitivo que puede ser privatizado y sometido a regulación focalizada en parámetros de precio y de inversión. La **transmisión** es el segmento en el que los elementos de monopolio natural son más fuertes y, en principio, no puede ser desregulada. Según Abranches no hay consenso sobre los beneficios de su privatización, habiendo mayor consenso en cuanto a su desverticalización, separando la generación de la distribución. La **distribución**, monopolio natural, es el segmento más complejo de reformar, requiriendo una regulación adecuada y sin que haya evidencia concluyente sobre los beneficios de su privatización. En algunos casos, la segmentación del mercado separando los de bajo volumen -hasta 100 kw-, que deben permanecer regulados después de privatizados, de los mercados de alto volumen -por encima de 100 kw-, que son desregulados y más fácilmente privatizables, parece dar resultados positivos del punto de vista de la eficiencia y la rentabilidad. El control de gran parte de la generación y del 80% de la distribución por parte de empresas *estaduales* imponía al gobierno federal un proceso técnica y políticamente complejo de negociación para lograr la reforma regulatoria e institucional que ofreciera condiciones para la entrada del sector privado (Prado, 1995: 3).

Planteaba Sergio Bajay en 1995 **dos escenarios** alternativos de reestructuración institucional para el sector eléctrico brasileño, partiendo de la hipótesis de que el modelo institucional existente en este sector, basado casi exclusivamente en empresas estatales -federales y *estaduales*- con una planificación centralizada, era inviable en el medio plazo, por razones políticas y financieras. En el primer escenario alternativo (denominado “**competitivo**”) se asumía que la principal fuerza motriz de la reestructuración sería la búsqueda de una mayor competitividad y eficiencia para el sector, manteniéndose para ello, eventualmente, parte de las mejores empresas concesionarias en manos del Estado, debidamente modernizadas y con autonomía administrativa, atrayendo al tiempo grupos privados capaces de actuar de forma eficiente en el abastecimiento de energía eléctrica, sea mediante concesiones, sea actuando como productores independientes o autoprodutores con venta de excedentes de energía

eléctrica a la red pública. El segundo escenario (denominado “**privatista**”) planteaba la privatización completa del sector y de la manera más rápida posible, en la línea de lo ocurrido en Gran Bretaña y en Argentina. En este escenario se supone que la competencia estaría automáticamente garantizada con la actuación de las empresas privadas del sector, con una regulación mínima del Estado. Unos pocos grupos presionarían al gobierno para actuar en estructuras monopolistas de hecho o, como segunda opción, en estructuras oligopolistas. En este escenario se rompería completamente la verticalización de las empresas del sector, desagregándose los segmentos de generación, transmisión y distribución. Las inversiones se concentrarían en la termoelectricidad, sobre todo en centrales de ciclo combinado a gas natural -de elevado rendimiento, coste unitario de capital relativamente bajo y corto plazo de maduración-. Dabía prevalecer además el coste marginal de corto plazo como referencial tarifario²⁵ y en la valoración de la atracción económica de los emprendimientos en el sector (Bajay, 1995: 2). Con la perspectiva que el paso de los años permite, vemos cómo el escenario actual corresponde al denominado por Bajay como “privatista”, si bien, como la realidad nunca se corresponde con modelos analíticos puros, encontraremos elementos del escenario “competitivo”.

Se presuponía que **el sector eléctrico sería la gran atracción del programa de privatización**. Por un lado, estaban las empresas distribuidoras que, tras su reestructuración con fondos públicos, y operando en régimen de monopolio, solían dar beneficios, a lo que se suman los sucesivos e importantes incrementos de las tarifas eléctricas. Por otro lado, las generadoras federales eran consideradas activos de gran rentabilidad, en razón del crecimiento medio de 6% del consumo de energía en el país en los últimos años. Incluso con la reducción del crecimiento, la expectativa del sector era que esas empresas continuaran creciendo (OESP, 22.11.1998).

Al tiempo, y técnicamente hablando, el sector eléctrico brasileño era el caso más complejo de transferencia de un servicio público a la iniciativa privada, por no encontrarse totalmente en manos federales: 36% del total de la generación eléctrica y 78% de la distribución pertenecía a *estados*; 5% y 17% respectivamente eran privados, teniendo en cuenta las ventas previas de Escelsa y Light. En la privatización de las telecomunicaciones, el otro gran sector privatizado

²⁵ El coste marginal teórico es la derivada del coste en relación a la cantidad de energía ofertada, es decir, la variación del coste cuando la energía varía en una unidad, lo que se asocia al coste de expansión (Rosa y Senra,

en los años 90, no había ocurrido esto, pues el sistema estaba casi íntegramente controlado por el Estado (Velasco, 1997b: 31). Ambos sectores tienen la característica de ser servicios de infraestructura junto a gas, petróleo, carreteras y ferrocarriles. Y se consideraba que, frente a la crisis económica, incrementar la formación de capital en infraestructura en el país era uno de los pasos esenciales para retomar el crecimiento acelerado (Pinheiro, 1997b: 1). La siguiente cita nos resume esta situación:

“La infraestructura todavía no se ha recuperado de los efectos de la “década perdida” de 1981-1992, que tuvo como una de sus peores consecuencias la drástica reducción de la tasa de inversión, que, a precios constantes de 1980, cayó del 23.3% del PIB en los años setenta al 18.3% en los ochenta y apenas al 14% del PIB en 1992. La inversión pública, en particular, se vio significativamente afectada, pasando de una media anual del 7.4% del PIB en 1980-1982 al 5.5% del PIB en 1991-1993. La formación de capital en infraestructura, bajo la responsabilidad casi exclusiva del sector público, fue drásticamente reducida. Las inversiones en energía eléctrica, que en 1980 sumaban 4.600 millones de dólares, cayeron para una décima parte de este valor en 1993. En el sector de transportes el declive fue todavía más acusado. Incluso en telecomunicaciones, el crecimiento en los gastos no acompañó al del PIB” (Pinheiro, 1997b: 2).

Los defensores de la privatización apoyaban un proceso acelerado que permitiera un incremento acelerado de las inversiones (principalmente en generación) y una mejora de la gestión.

“Sostenían que los beneficios de la rápida transferencia accionarial, resultando una mejora de las condiciones financieras y operacionales del sector, suplantaban los riesgos inherentes a la no introducción de la estructura regulatoria adecuada antes de la privatización” (Kawall, 1999: 182).

De ahí que las propuestas de desverticalización y de creación previa de un nuevo modelo competitivo fuesen criticadas como “académicas” por los defensores de la privatización acelerada.

Por su parte, el BNDES aumentó el volumen de desembolsos -ínfimos en el período 1990-1994 como resultado de una política de no financiar al sector público- a valores importantes para la finalización por empresas privadas de obras retomadas tras largas interrupciones y, excepcionalmente, por empresas públicas comprometidas con asociaciones con el sector

1995: 103-104). En la hidroelectricidad es creciente a largo plazo, porque los aprovechamientos de caídas de agua van quedando más distantes y más difíciles.

privado para la conclusión de estas obras. Pero otras fuentes como las operaciones con el Banco Mundial y con el BID se mantuvieron restringidas a casos especiales, con un valor medio prácticamente despreciable.

En este proceso de reformas, Carlos Kawall y Antonio de Castro, analistas del Citibank, en entrevista mantenida el 19.08.98 en São Paulo, señalaban la importancia del alto grado de incumplimiento en los pagos existente en el sector eléctrico, por lo que el gobierno pensó en hacer un ecuacionamiento financiero, asumido por el Tesoro Nacional, por un monto de US\$ 25.000 millones, equivalente a la deuda de las empresas estatales. A su vez, los *estados* tenían unas deudas muy altas, siendo el problema más grave que a nivel federal o municipal. Los *estados* utilizaban las empresas *estadales* para conseguir recursos y como fuente clientelista de empleo. Con las restricciones de endeudamiento impuestas por el gobierno federal a los *estados*, éstos se financiaban con incumplimientos de pagos a Eletrobrás por la energía suministrada. Así, para llevar a cabo el ecuacionamiento financiero, la primera decisión del gobierno hacia la reorganización del sector eléctrico fue a través de alteraciones en el marco legal, con la promulgación de la **Ley n° 8.631** de 04.03.93, alterada por la ley n° 8.724 de 28.10.93. Esta ley introduce importantes mecanismos orientados al reequilibrio económico-financiero de las empresas del sector de energía eléctrica, con un nuevo criterio para la fijación de tarifas a los consumidores (diferenciadas por concesionarias) ²⁶, la extinción del régimen de ecualización tarifaria y de la remuneración garantizada del 10% sobre la inversión (régimen tarifario por el coste del servicio) ²⁷ y el ajuste de cuentas entre empresas concesionarias²⁸, entre otras medidas. En este momento, las tarifas estaban en su límite crítico, con la tarifa media de abastecimiento al consumidor final en R\$ 37,6 MWh. Además, la morosidad de los flujos de recursos intrasectoriales había llegado a su punto máximo. Con la nueva ley se dio una rápida recuperación de las tarifas. A finales de 1993, la tarifa referida llegaba a los R\$ 60. Las tarifas de suministro, que habían llegado a un mínimo de 15

²⁶ Las tarifas de las nuevas concesiones o de las renovaciones deberían tener como base la estructura de costes de cada segmento del mercado de energía eléctrica (generación, transmisión y distribución). La tarifa de suministro original debería ser dividida en costes separados y visibles de generación y transmisión de energía eléctrica.

²⁷ Según el gobierno, este régimen tarifario no ofrece incentivos para la reducción de los costes, ya que éstos son automáticamente pasados a los consumidores. En teoría el regulador debería evitar que costes injustificados pasasen al consumidor, pero, bien por asimetrías de información o por la *captura* del órgano regulador por las empresas, estos costes terminan siendo añadidos a las tarifas.

²⁸ El denominado “encuentro de cuentas entre empresas estatales y gobiernos” consistió en saldar las deudas establecidas por el desvío en el funcionamiento de la CRC (Cuenta de Resultados a Compensar). Como el gobierno federal no garantizó en los últimos años la tasa de retorno del 10% legalmente establecida, se compensaron estas deudas, con los impagos de las empresas concesionarias hacia el gobierno (por impuestos y

R\$/MWh llegaron a R\$ 25. Con el Plan Real, las tarifas se estabilizan, aumentando posteriormente nuevamente, alcanzando los R\$ 84 a finales de 1998²⁹, mientras la de suministro se elevó a 33 R\$/MWh. La relación entre el suministro y el abastecimiento estaba en el 40%, nivel inferior a la media internacional, superior al 60%. En principio, las tarifas de suministro debían aumentar para que la actividad de generación de energía eléctrica sea más atractiva. La propia separación de las tarifas de generación y de transmisión podía presionar al alza esta tarifa, en la medida en que se buscaría un nivel de rentabilidad adecuado en ambos segmentos (Eletrobrás, 1998: 37). Al menos en teoría,

“La nueva fórmula para la fijación de tarifas se basó en la estructura de costes de las empresas y proyectada para reflejar las necesidades de flujo de caja de las empresas, en vez de constituir una meta arbitraria para el retorno sobre el activo” (Kawall, 1999: 195)³⁰.

Sin embargo, la ley no fue suficiente para recuperar el valor real de las tarifas en parte porque el presidente Itamar Franco decidió que el reajuste de las tarifas públicas debía permanecer por debajo del índice de inflación para beneficiar a la población.

La crisis financiera que venía arrastrando el sector energético brasileño desde la década de los ochenta determinó el **inicio de la transición en el sector en 1993**. A partir de ahí se fueron introduciendo gradualmente innovaciones institucionales tendentes a establecer “mecanismos de mercado”, si bien el marco regulatorio sólo sería concluido a mediados de 1997. Serán éstos, años de cambios incompletos en la organización del sector eléctrico en Brasil, en un contexto de grandes indefiniciones. En términos de los análisis al uso, el período 1993-1997 fue una etapa de transición en el que la vieja lógica se veía fragilizada, mientras la nueva no tenía todavía condiciones de desarrollarse. Veremos cómo este maniqueísmo no se corresponde con la realidad.

Para eliminar las distorsiones en las previsiones del consumo futuro³¹, a partir de 1993 se pasó a exigir de las empresas la obligatoriedad de compra del consumo proyectado, por un período mínimo de cuatro años. Lo que ocurrió es que, como en un sistema organizado con el

adelantos por cuenta de pagos en intereses y amortizaciones de préstamos internacionales). Existían igualmente deudas entre las empresas proveedoras y compradoras de energía eléctrica.

²⁹ Téngase en cuenta que este aumento se produce en años de baja inflación como consecuencia del Plan Real.

³⁰ Según diversos analistas, entre los que se encuentra el propio Carlos Kawall (1999: 190), economista del Citibank, como se garantizaba un retorno cómodo sobre el activo, no había incentivo para el aumento de la eficiencia en base al consumo.

principio de minimización del riesgo de déficit las probabilidades de que haya exceso de energía son mayores que las de que haya falta de energía, las empresas distribuidoras prefirieron subestimar su demanda, de modo que pudieran disponer de mejores ocasiones de comprar “sobras” de energía, a precios menores de los que constaban en los contratos. Es decir, preferían exponerse a la pequeña probabilidad de ser responsables de una crisis de abastecimiento, a cambio de las ganancias de la opción de subestimación. Este “mecanismo” explica, junto a otras dificultades, el bajo nivel de inversión en este período de transición (Bielchowsky, 1997: 4). De este modo, falló un primer mecanismo de mercado.

En marzo de 1993, se disminuye el control de la Unión sobre los precios de los servicios de energía eléctrica y en diciembre de ese mismo año se crea el **SINTREL** (*Sistema Nacional de Transmissão de Energia Elétrica*), pacto operativo entre las empresas poseedoras de instalaciones de transmisión, basado en la integración de sus líneas de transmisión y en el principio del libre acceso a la red de transporte de energía. El SINTREL era dependiente de Eletrobrás y su objetivo dar acceso a la red a diferentes productores y estimular la competencia. El sistema incluía las líneas de transmisión de las empresas eléctricas federales y estaba abierto a la adhesión de las concesionarias *estaduales*. Existía la posibilidad de dos modelos: o bien una única empresa tendría la propiedad de la red de transmisión, comprando energía de las generadoras y vendiéndola a las distribuidoras, o bien varias empresas tendrían la red y firmarían un pacto operativo para la transmisión de la energía eléctrica, remunerándose el servicios de transmisión por una política común. Se optó por la segunda posibilidad, sugiriéndose ya entonces la desverticalización contable de las concesionarias verticalizadas.

En ese mismo año, el grupo Eletrobrás obtiene unos beneficios netos de US\$ 485,8 M. y 1.800 millones en 1994 (Rosa y Senra, 1995: 73), empleando a unas 30.000 personas. Su patrimonio líquido en 1994 se estimaba en US\$ 64.000 millones. Tenía una importante participación en la generación, con el 60% de la capacidad instalada del país, el 86% de las líneas de tensión igual o superior a 230 kV y respondía por el 11% del abastecimiento de energía eléctrica a los consumidores finales. Según Carlos Kawall, el modelo centralizado se justificaba en aquella época tanto por motivos técnicos -la extensión geográfica del país y el énfasis en la generación de energía hidroeléctrica- como por los factores políticos y

³¹ Vid. capítulo V.

económicos relacionados al crecimiento impulsado por el Estado de los años cincuenta a setenta.

“La Eletrobrás desarrolla un importante papel en la actual estructura del sector eléctrico, siendo responsable por la coordinación de la planificación de la expansión y operación del sistema interconectado, de la administración del SINTREL³², además de apoyar, a través del CEPTEL, las actividades de investigación y desarrollo en el área de energía eléctrica” (Rosa y Senra, 1995: 73).

Aunque el modelo centralizado parecía funcionar razonablemente bien, y aunque teóricamente los *estados* tenían apenas la responsabilidad de la distribución de energía, los *estados* más ricos de las regiones Sur y Sudeste se resistieron a este modelo llevando a cabo agresivos programas de inversión para la creación de sus propios activos de generación y transmisión, con el fin de mejorar su mayor base industrial y economías con crecimiento más acelerado que la media. Con el tiempo, esos activos de generación y transmisión se convirtieron en parte importante del sector de servicios públicos. Como muestra el cuadro 4, CESP, CEMIG, COPEL y CEEE tenían una proporción considerable de los activos de generación de energía eléctrica en 1995, además del control de las actividades de distribución³³. Con el fin de **augmentar la participación de capitales privados** en la generación, se programó la concesión de 31 nuevas centrales hidroeléctricas, totalizando 17.700 MW de potencia.

³² Sistema Nacional de Transmisión de Energía Eléctrica.

³³ Light y Eletropaulo también tenían activos de generación significativos, pero eran principalmente empresas de distribución.

Cuadro 4: Capacidad instalada de las centrales eléctricas-1995 (MW)

Empresas	Centrales hidroeléctricas	Centrales termoeléctricas	Total
Eletronorte	4.718	783	5.501
Chesf	8.617	290	8.907
Furnas	7.212	1.297	8.509
Eletrosul	2.602	620	3.222
Eletróbrás (total)	23.149	2.990	26.139
Itaipu	6.300	-	6.300
CESP (São Paulo)	9.461	-	9.461
CEMIG (Minas Gerais)	4.928	125	5.053
COPEL (Paraná)	3.324	20	3.344
CEEE (RS)	896	511	1.407
Light (Privatizada)	768	-	768
CELG (Goiás)	675	3	678
Eletropaulo	820	470	1.290
Total	27.172	1.129	28.301
Total general	50.835	4.677	55.512

Fuente: Oliveira, 1997: 12).

Siguiendo con el curso de los acontecimientos, Fernando Henrique Cardoso, en la campaña electoral de 1994, mantuvo un discurso moderado respecto a la privatización del sector eléctrico, buscando diferenciarse de la posición radicalmente liberal del derechista *Partido da Frente Liberal* (PFL). Sin embargo, al aliarse con éstos en la formación del gobierno, rápidamente se incluyó la energía en la agenda de la privatización. En esas mismas elecciones, el PSDB³⁴ obtuvo también los gobiernos de importantes *estados* como Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro y Ceará. Mário Covas, al recibir el apoyo del *Partido dos Trabalhadores* y de sectores sindicales vinculados al sindicato CUT para salir elegido en el segundo turno en las elecciones *estaduales*, celebradas simultáneamente con las presidenciales, se comprometió a no privatizar las empresas eléctricas paulistas. Pero, una vez elegido, fue presionado por el equipo económico del nuevo gobierno federal para vender la Eletropaulo, en base a las deudas de BANESPA (*Banco Estadual do Estado de São Paulo*). En el primer semestre de 1995, el Secretario de Energía del *estado* de São Paulo, David Zylbersztajn propuso un Plan de Reestructuración para el *estado* de São Paulo, que incluía al sector eléctrico paulista en vistas a una próxima privatización. El gobernador de Rio de Janeiro, Marcelo Alencar, decidió también por su parte privatizar las empresas de energía del Estado. El gobernador de Minas Gerais, Eduardo Azevedo, decidió sin embargo mantener el control de la CEMIG.

³⁴ *Partido da Social-Democracia Brasileira*, al que pertenecen tanto F.H. Cardoso como Mário Covas.

En enero de 1995 el sector se encuentra con 23 obras paralizadas (con potencial para generar 11.500 MW) y 33 concesiones otorgadas no iniciadas. El funcionamiento del sector eléctrico en los *estados* se basaba en concesiones del gobierno federal a los *estados*, en régimen de monopolio, desde la *Ley de Águas* de 1930. Sin embargo, los *estados* no habían llevado a cabo las construcciones establecidas por esas concesiones, por falta de capacidad para invertir. Así, cuando se pensó en reestructurar el sector para privatizarlo hubo que revisar este procedimiento. Como vimos en el capítulo III, en 1995 se aprueba la nueva Ley de Concesiones, con la que se cancelan las obras no iniciadas y se da un plazo para que las empresas eléctricas presenten un ecuacionamiento financiero en asociación con el sector privado, para las obras ya iniciadas. En esa misma normativa se extendía por 20 años las concesiones de las centrales de energía eléctrica que estaban en construcción. En los casos en los que estaban “atrasadas”, las empresas públicas fueron obligadas a presentar un plan para su conclusión en el que el capital privado participase en, al menos, un tercio del financiamiento total, como forma de estimular la aplicación de técnicas de *project finance*³⁵. Se continua así la reorganización institucional del sector con el fin de reducir la presencia del Estado. Y es que, a pesar de la desecualización tarifaria y de las compensaciones de deudas por US\$ 25.000 millones, en 1995 los incumplimientos vuelven a estar en US\$ 3.000 millones (*Ministério de Minas e Energia*, 1998).

En esta nueva legislación para los servicios públicos, se fijan reglas específicas para las concesiones de los servicios de electricidad, reconociendo la figura del **productor independiente de energía (PIE)**³⁶, liberando a los grandes consumidores del monopolio comercial de las concesionarias y asegurando el libre acceso a los sistemas de transmisión y distribución³⁷. Se establece pues el libre mercado en este ámbito, buscando así las grandes empresas solución a sus problemas de abastecimiento de energía eléctrica y propiciando un grado relativamente elevado de competición en la generación de energía eléctrica³⁸. Los PIEs

³⁵ El punto central del *project finance* es que el crédito concedido se encuentra garantizado por el flujo de caja del proyecto y por su base contractual, que busca diluir el riesgo entre los participantes del proyecto (Passanezi, 1998: 201).

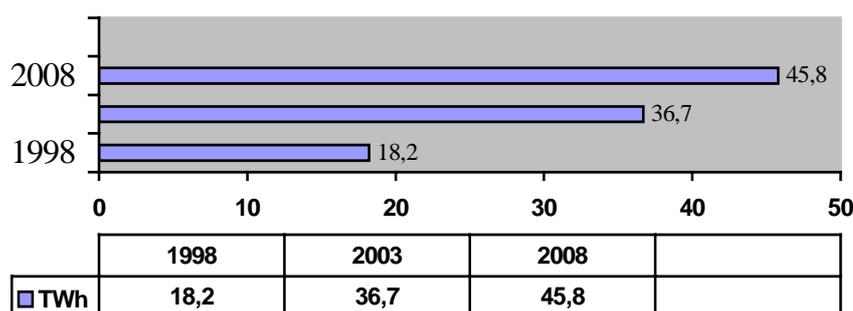
³⁶ Creada por la Ley 9.074/95, que permite asimismo la transferencia al sector privado de concesiones para explotación de servicios de energía eléctrica.

³⁷ Figura creada en un inicio en Estados Unidos y extendida posteriormente también en Europa. La experiencia norteamericana muestra cómo la generación independiente introduce mayor competencia en el sistema eléctrico, lo que realmente deshace el monopolio natural.

³⁸ Una posible competición en la distribución de energía eléctrica se restringe a los grandes consumidores que, al menos teóricamente, pueden optar por la autoproducción o por la compra de energía a alguna otra concesionaria o a los PIE, en el mercado “*spot*” o a través de contratos de largo plazo. Los demás consumidores son “cautivos”

podían vender su energía para “consumidores libres”, definidos como aquellos con una carga de energía igual o superior a 10 MW y voltaje utilizado de 69 kV o más. En 1998, el 18% de la demanda de energía eléctrica era atendida a través de autoproducción. Se esperaba que las perspectivas de expansión de la demanda y los cambios institucionales en curso en el sector eléctrico permitirían un estímulo para un aumento en la autoproducción (ver cuadro 5).

Cuadro 5: Perspectivas de autoproducción (TWh).



Fuente: *Plano Decenal de Expansão 1999/2008*, 1998: 44

Otro paso decisivo en este proceso de reformas del sector eléctrico será la creación del órgano regulador, la **ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica)**, por la ley nº 9.427 de 1996, sustituyendo al DNAEE. Esta ley le otorgaba el doble papel de agente del Estado responsable del cumplimiento de los contratos de concesión, y de órgano arbitral en divergencias entre agentes privados y el Estado. Se constituía como autarquía bajo régimen especial vinculada al MME³⁹. Con la misión de: “asegurar el suministro adecuado de electricidad, confiable y a precio razonable a consumidores existentes y nuevos, a través de la reglamentación de precios, cuando haya monopolio, en niveles acordes con concesionarias eficientes y financieramente viables, y a través del incentivo a la competencia, siempre que éste sea un mecanismo práctico y eficiente” (en Almeida, 1998: 3). En caso de incumplimiento de alguna de las reglas contractuales por parte de las empresas concesionarias privadas, la Agencia podría proponer la intervención estatal.

de la concesionaria local, debiendo así ser protegidos de posibles abusos derivados de este monopolio natural, ahora privado.

³⁹ El editorial de *O Estado de S. Paulo* del 29.03.98 se refería a este organismo diciendo “como juez, la ANEEL tendrá que actuar con moderación para no alejar a los inversores, pero con firmeza para impedir que se abuse del consumidor”.

Al menos sobre el papel, esta agencia goza de una relativa independencia en los siguientes aspectos (Pires, 1999: 144):

- a) Autonomía decisoria y financiera ⁴⁰.
- b) Autonomía de sus gestores, que tras su investidura sólo pueden ser retirados en base a criterios rígidos de despido.
- c) Delegación de competencia normativa para reglamentar cuestiones técnicas del sector.
- d) Motivación técnica y no política de sus decisiones, dando a la Agencia neutralidad en la solución de los conflictos y en la adopción de medidas⁴¹.

Sus principales tareas son (Kawall, 1999: 204):

- a) La elaboración de parámetros técnicos para garantizar la calidad del servicio a los consumidores.
- b) La solicitud de licitaciones para nuevas concesiones de generación, transmisión y distribución.
- c) La garantía de la operación del MAE de forma competitiva.
- d) El establecimiento de criterios para costes de transmisión, y
- e) La fijación e implementación de revisiones de tarifas al detalle.

Se añadiría además la posibilidad de que la ANEEL realizase un trabajo conjunto con las agencias *estaduales*.

La ANEEL tenía el poder de establecer las tarifas en los segmentos de monopolio (transmisión y distribución), pero al menos durante tres años (fase de implantación de la Agencia), sería el *Ministério da Fazenda*, en acuerdo con el MME, quien fijaría las tarifas. Para la transmisión sería aplicado el principio del coste marginal de largo plazo⁴². Con el fin

⁴⁰ Este organismo tiene asegurada su autonomía financiera a través de una tasa impositiva del 0,5% sobre los beneficios económicos de las concesionarias (habiendo un período inicial de tres años en los que será financiado por el Tesoro Nacional). Para permitir su autonomía administrativa, se prohibió que cualquier persona vinculada a empresas del sector (incluyendo los antiguos técnicos del DNAEE) ejerzan su actividad en la nueva ANEEL.

⁴¹ Remitimos a lo señalado en el capítulo I.1. en relación a la consideración de los problemas como cuestiones técnicas.

⁴² Esta tarifa, desarrollada por los franceses, es, en teoría, aquella que más se aproxima al equilibrio oferta-demanda del “óptimo de Pareto”. Las tarifas señalan el coste de suministro (o de déficit) del KWh suplementario; pueden ser empleados costes marginales de corto o de largo plazo o el coste marginal en desarrollo, siendo los últimos más adecuados a las características del sector. En la práctica, en función de incertidumbres en la planificación, problemas de asimetría de informaciones e indivisibilidad de las inversiones, las tarifas con base en los costes marginales pueden llevar a importantes desequilibrios económicos, llevando el

de ofrecer incentivos a la reducción de costes, desde 1996, los contratos de las distribuidoras privatizadas pasaron a establecer el régimen tarifario *price cap* (precio-techo), que también es aplicado en otros países y que consiste en la estipulación, por el regulador, de un precio límite inicial a ser cobrado por las concesionarias, que se mantiene vigente hasta la siguiente revisión tarifaria. Durante ese intervalo, el precio-techo es reajustado anualmente por el Índice General de Precios (IGP) menos un factor x de productividad ⁴³ (Pires, 1999: 158). En los momentos de reajuste de precios, se transfiere al consumidor final parte de una eventual elevación de la eficiencia alcanzada durante el período entre reajustes.

La ANEEL estableció tres mecanismos básicos para la prevención de abuso de poder dominante y de concentración de mercado:

1. Desagregación vertical: separación estructural de los segmentos de generación, transmisión, distribución y comercialización para prevenir cobros discriminatorios por el uso de la red de distribución, permitir la visualización de costes específicos por los consumidores y facilitar la ampliación del mercado no cautivo ⁴⁴. Según Pires (1999: 155), la desverticalización es la forma más eficaz de garantizar el libre acceso a la red de transmisión, dado que las grandes asimetrías de información en una firma integrada son de difícil acceso para el regulador.
2. Separación contable, establecida a partir de la celebración de contratos de concesión por segmentos de negocios de las concesionarias.
3. Acción preventiva y de seguimiento de los actos de concentración de mercado, estableciendo límites a la composición tarifaria, a la propiedad cruzada y a la política de compra de energía entre los agentes. Así, se prohíbe:
 - Tener más del 20% de la capacidad instalada nacional o 25% y 35%, respectivamente, de la capacidad existente en los sistemas interconectados S/SE/CO y N/NE.

alejamiento del parque instalado, en relación a las variables de corto plazo de la demanda, a pérdidas económicas y a ineficiencias del punto de vista energético (Krause, 1995). Las tarifas basadas en costes marginales vinculadas a un sistema eléctrico con costes marginales decrecientes llevarían a déficits contables.

⁴³ Para “garantizar el equilibrio económico-financiero del contrato de concesión a largo plazo”, este factor fue establecido en cero durante ocho años para el caso de LIGHT, siete para CERJ y cinco o cuatro para las demás distribuidoras privatizadas (Pires, 1999: 159).

⁴⁴ En el caso de la transmisión se establece también una separación horizontal de las actividades (en relación al uso de sus activos para la transmisión de señales de telecomunicaciones) para evitar el riesgo de subsidios cruzados en el mercado regulado (energía) para la conquista de posiciones en el mercado desregulado (transmisión de datos de telecomunicaciones) (Pires, 1999: 154).

- Tener más del 20% del mercado nacional de distribución o 25% y 35%, respectivamente, del mercado de distribución de los sistemas interconectado S/SE/CO y N/NE.
- Poseer participación cruzada en la generación y distribución que resulte en un porcentaje superior al 30% considerándose el sumatorio aritmético de la participación en los dos mercados.

Resumimos estos y otros aspectos en el siguiente cuadro:

Cuadro 6: Limitaciones a la participación cruzada en el sector eléctrico.

Actividad principal	Participación cruzada	Techo
Generación	Transmisión	20%
	Distribución	20%
	Comercialización	Ilimitada
Transmisión	Generación	Sin participación
	Distribución	Ilimitada
	Comercialización	Sin participación
Distribución	Generación	30%
	Transmisión	Ilimitada
	Comercialización	Ilimitada
Comercialización	Generación	Ilimitada
	Transmisión	Sin participación
	Distribución	Ilimitada

Fuente: Oliveira, 1997b

Aunque pueda parecer *a priori* que estos porcentajes garantizan la competencia en el sector eléctrico brasileño, téngase en cuenta, por ejemplo, que todo el sector *paulista* de energía eléctrica supone el 20% del total, con lo que una empresa sola podría hacerse con el control de toda la generación de energía eléctrica en el *estado* económicamente más importante del país.

Existían además factores que debilitaban el ejercicio de la actividad reguladora:

1. Inexistencia de tradición reguladora de servicios públicos en Brasil, dada la poca operatividad del DNAEE.
2. Falta de personal cualificado para ejercerla, teniendo en cuenta que la legislación veta la participación de técnicos procedentes de empresas eléctricas, así como del DNAEE.

En sectores privatizados anteriormente (autopistas o ferrocarriles por ejemplo), a pesar de los repetidos incumplimientos en cuanto a la calidad del servicio ofertado por parte de las empresas privadas, el gobierno no actuó contra ellas y, por el contrario, continuó prorrogando las concesiones. Un ejemplo de estas dificultades fue la habilitación de las compañías eléctricas privatizadas CERJ y LIGHT para concurrir a la subasta de otras empresas de distribución, incluso estando en curso auditorías y multas por incumplimiento de sus contratos de concesión originales. Y es que aunque la inhabilitación de estas empresas fuese fundamental para garantizar la credibilidad del regulador, afectaría negativamente a la continuidad del programa de privatizaciones del gobierno federal, que daba prioridad a las ventas sobre el modo de llevarlas a cabo.

b) El informe de Coopers & Lybrand y el nuevo modelo del sector eléctrico.

A pesar de la ley n° 8.631 y del saneamiento de las empresas eléctricas, la crisis continuaba, por lo que a mediados de 1996 el gobierno federal contrata a la consultora ***Coopers & Lybrand*** (en adelante C&L)⁴⁵, creándose varios grupos de trabajo para estudiar la reestructuración del sector eléctrico⁴⁶. El principal objetivo de C&L era inyectar competencia en el sector eléctrico brasileño, para lo cual se presupone la necesidad de segmentar el mercado entre las actividades de generación, transmisión y distribución, e incrementar la presencia de capitales privados. Es de destacar que el hecho de que estuviera en estudio la reforma del sector eléctrico no fue óbice para que se iniciaran procesos de privatización de empresas eléctricas de distribución, tanto federales como *estaduales*⁴⁷.

La premisa básica de la que partían era que había que garantizar tanto el suministro de energía eléctrica (incluyendo la expansión de la capacidad instalada del sistema) como la eficiencia empresarial. Para ello, los principios del nuevo modelo eran:

- Salida del Estado y privatización de los segmentos de generación y distribución.
- Desverticalización y descentralización.
- Modelo comercial competitivo.
- Libre acceso a la red.

⁴⁵ Algunos críticos apuntan que la firma de consultoría británica Coopers & Lybrand, encargada de proponer el nuevo modelo para el sector eléctrico era “inexperto en sistemas hidroléctricos” (información obtenida de www.ilumina.org.br/privpaul.html).

⁴⁶ Salvo que se señale otra fuente, las informaciones referidas a este informe están obtenidas de Coopers & Lybrand (1997).

- Funciones integrativas: servicios de transmisión, operación (eléctrica/energética/comercial) y planificación de la expansión.

Hacía falta establecer un marco regulatorio y un modelo comercial, pues los inversores carecían de parámetros (no había mecanismo de formación de precios para el *megawatt*) para evaluar el valor de los activos que se pondrían a la venta más adelante. La expectativa era que un mercado abierto y sujeto a presiones competitivas permitiera aumentar la eficiencia técnica y económica, así como atraer capitales que viabilizasen la expansión de la oferta y la modernización de la gestión del sector.

Los términos de referencia del informe de C&L eran cuatro:

1. El proyecto de relaciones mercantiles en el sector, abarcando la compra-venta de energía al por mayor, el acceso a las redes de transmisión y distribución, y mecanismos de planificación y expansión del sector, especialmente en lo referente al desarrollo óptimo de nuevos potenciales hidroeléctricos.
2. Las medidas jurídicas y reglamentarias necesarias para permitir la reforma del sector, incluyendo ajustes al marco jurídico y reglamentario existente referente a concesiones, reglamentación económica de monopolios naturales, reglamentación para facilitar la competencia, y patrones técnicos y de atención al cliente.
3. Cambios institucionales necesarios para complementar las relaciones mercantiles y el marco reglamentario propuesto. Estos cambios incluyen el nivel del Ministerio de Minas y Energía y el establecimiento de un órgano regulador independiente, revisiones del papel de Eletrobrás y cambios estructurales de las empresas del sector.
4. Trabajo sobre el financiamiento del sector, asignación de riesgos y nivel de retorno de las diversas actividades.

En síntesis, las propuestas de C&L, presentadas en un informe a mediados de 1997, eran:

- **Creación del Mercado de Atacado de Energía (MAE)**, que sustituiría al sistema de precios regulados y en el que se negociaría la energía de todos los participantes registrados. Estaría dividido en dos segmentos: el mercado contratado y el mercado libre (o “*spot*”).

⁴⁷ Vid. apartado VI.2.c.

- **Mercado contratado:** caracterizado por la existencia de contratos bilaterales, firmados entre generadores y distribuidores/comercializadores, abarcando grandes volúmenes de energía y con precios previamente definidos por un determinado período. Así, se conocerían anticipadamente los valores contenidos en la negociación de la mayor parte de la energía que mueven estos actores, permitiendo una mejor planificación de largo plazo.
- **Mercado libre,** en el que sería negociada toda la energía no cubierta por contratos bilaterales y que podrá ser adquirida en cualquier momento, por el precio vigente en ese momento. Podrán participar en este segmento generadores, empresas de distribución/ comercializadores actuando fuera de su área de concesión, comercializadores independientes (“*brokers*”) y consumidores libres.
- **Creación del ISO- *Independent System Operator*** (u OIS-Operador Independiente del Sistema): se trata de una entidad independiente, sin fines lucrativos, que representaría a distribuidores, comercializadores, empresas de transmisión y distribución, sociedad y gobierno, siendo el responsable por la administración del sistema de transmisión (también conocido como “red básica”)⁴⁸. El ISO actuaría en el MAE, como un gerente del mercado de acuerdo con reglas específicas y ocupándose de la programación, planificación, despacho de cargas, recaudando los valores y el pago de los montos debidos a cada uno de los participantes del sistema. Todos los participantes del MAE estarían obligados a informar al ISO de sus capacidades de generación, niveles de agua en los reservorios, demandas previstas y contratos bilaterales firmados. En base a estas informaciones, el ISO calcularía el precio de la energía negociada en el MAE, a partir de criterios que tengan en cuenta la máxima eficiencia y el menor coste para el sistema. Se trata de optimizar la producción de los activos de generación de las hidroeléctricas y de las termoeléctricas. “Con base en este acuerdo [OIS], las *gencos*⁴⁹ y las empresas de distribución firmarían contratos tanto con el OIS como con las *transcos*. La tarifa

⁴⁸ Si bien las empresas de transmisión puedan ser finalmente privatizadas, este paso no es prioritario porque la mayor parte de los activos del sector eléctrico está constituida por la generación y la distribución, y porque el sistema de transmisión no es apto para la competición de igual modo que los sistemas de generación y distribución (Kawall, 1999: 201).

de transmisión reflejaría el coste adicional de la utilización de la red en diferentes locales, en base a la metodología del coste marginal de largo plazo, de manera que se garantice la viabilidad de nuevas inversiones” (Kawall, 1999: 201)].

- **Creación de la figura de los comercializadores (“dealers”)**: se separarían las actividades de distribución y de venta de energía a los consumidores finales. Los comercializadores se encargarían de esta segunda función, comprando la energía directamente a los generadores y pagarían una tarifa de transporte a los distribuidores. En un principio, las propias empresas de sit también desempeñarían este papel, pero con el tiempo se espera que surjan nuevos “dealers” actuando en la misma área, estableciendo un mercado realmente competitivo.
- **Contratos iniciales**: establecidos entre generadores y empresas de distribución / comercializadores durante 15 años, cubriendo el 100% los seis primeros años y volúmenes cada vez menores a partir del séptimo año. Se crean para evitar un posible choque tarifario en el inicio de la implantación del nuevo modelo.
- **Sistemas de generación termoeléctricos**: las termoeléctricas que operan en el sistema (generación continua) serían incluidas en el MAE y sus costes considerados por el ISO en la determinado del precio de la energía.
- **Financiación del sector eléctrico**: se instituirían el AFS (Agente Financiero Sectorial) para conceder préstamos, aportes de capital propio y garantías financieras para soportar el desarrollo del sector. Actualmente, este papel financiador lo ejerce la propia Eletrobrás.
- **Papel de Eletrobrás**: se recomienda que continúe desempeñando a corto plazo el papel de AFS, y que siga como *holding* de los activos de generación que no deberán ser privatizados.

El funcionamiento del segmento de **generación** de energía era el siguiente: los generadores (o “*gencos*”) registrados en el MAE (aquellos con capacidad superior a 50 MW) deberán informar al ISO permanentemente sobre las centrales y cuencas, y recibirán del ISO instrucciones sobre cómo operar de modo que el sistema interconectado tenga la máxima eficiencia al menor coste posible. Habría cuatro grupos de generadores:

1. *Gencos* originarias de la desverticalización de las actuales empresa estatales integradas (CESP, COPEL, CELG, CEMIG y CEEE).

⁴⁹ En el informe de C&L se acuñaron los términos “*gencos*” para referirse a las empresas de generación de energía eléctrica, “*transcos*” para las de transmisión y “*discos*” para las de distribución y comercialización.

2. *Gencos* federales: Furnas y Chesf, que deberán ser divididas cada una en dos empresas menores para inyectar competencia en el sistema. Eletrosul sería mantenida integralmente (separándose apenas la transmisión). Eletronorte deberá ser dividida en dos empresas, una para los activos interconectados y otra para los sistemas aislados. Todas las *gencos* derivadas de la participación federal deberán ser privatizadas, dentro del esquema coordinado por el BNDES.
3. Generadoras federales que, siguiendo la Constitución, no deberán ser privatizadas, como es el caso de Nuclen (que absorberá la parte nuclear de Furnas -Angra 1 y 2) y de Itaipu.
4. Se incluyen aquí los Productores Independientes de Energía (PIEs) y los Autoprodutores de Energía.

En la propuesta de C&L, el segmento de la generación de energía deja de ser visto como un servicio público y pasa a ser visto como una industria más, sujeta a las reglas del mercado y a las leyes de la oferta y la demanda. Dada la condición de monopolio del segmento de **transmisión** de energía, en el modelo sugerido por C&L el ISO será responsable por la red de transmisión, pero la propiedad de este activo permanecerá en manos del Estado federal y de los *estados*, pudiendo ser privatizado en el futuro. De este modo, se pretende que haya una uniformidad en relación a las tarifas de transmisión por sistema interconectado, preservándose la optimización global del sistema sin inhibir la licitación de nuevos proyectos de transmisión de gran porte.

El informe define como activos de transmisión aquellos que operan en tensiones iguales o superiores a 230 kV, considerándose parte de la distribución las redes inferiores a ese nivel. Deberían existir al menos dos empresas de transmisión federales, una para cada sistema interconectado, que firmarán acuerdos con el ISO que funciona como operador del sistema, si bien cada *transco* continúa como responsable del mantenimiento de sus activos. Las tarifas tendrán en cuenta el coste marginal de largo plazo (CMLP), que refleja los costes incrementales de inversión, operación y mantenimiento que el uso incremental de la red impone al sistema de transmisión. Es decir, las tarifas de transmisión deberán cubrir los costes eficientes de operación y mantenimiento, la depreciación del valor contable bruto de los activos y una tasa de retorno razonable.

En cuanto al segmento de **distribución y comercialización** de energía, el estudio de C&L recomienda la separación de las actividades de distribución y venta de energía al detalle, realizadas hasta entonces por las empresas distribuidoras *estadales*. Una misma empresa podrá continuar ejerciendo ambas actividades, pero la contabilidad deberá estar separada. Los comercializadores pagarán una tasa a las distribuidoras para poder usar sus activos para hacer llegar la energía a los consumidores finales. Tanto los distribuidores como los comercializadores tendrán un área de concesión asociada, pero podrán operar dentro o fuera de su área. Los clientes libres (que hoy son aquellos cuya carga es superior a 10 MW y son atendidos en 69kV) podrán ser atendidos por cualquier comercializador. Los clientes cautivos, por su parte, solamente podrán ser atendidos por los comercializadores de su área de concesión. La legislación en vigor prevé una gradual flexibilización del concepto de consumidor libre⁵⁰, de modo que el número de consumidores cautivos irá disminuyendo con el tiempo. A partir del año 2000, podrán negociar libremente la energía todos los consumidores con carga mínima de 3 MW y atendidos en tensión igual o superior a 69 kV. El poder concedente podrá igualmente a partir de 2003 establecer reducciones en estos límites. Este cronograma es muy gradual en relación a lo ocurrido en Estados Unidos o en los países europeos.

El nuevo modelo del sector eléctrico⁵¹.

En base a la propuesta de Coopers & Lybrand el gobierno de Cardoso elaboró el nuevo modelo del sector eléctrico brasileño, en el que destaca, según el gobierno, un rediseño del Estado, cuya intervención pasa a tener un carácter regulatorio en detrimento del suministro directo de los servicios. En un documento del Ministerio de Minas y Energía (1997) se señalaban como motivaciones de la reestructuración del sector eléctrico:

1. Fortalecimiento del Estado regulador.
2. Cuadro económico-social.
3. Tecnología.
4. Respeto a los consumidores.
5. Requisitos de calidad del atendimento.

⁵⁰ Hasta la resolución 281 de 1.10.99 de la ANEEL, la figura del consumidor libre no era tal pues en el caso de comprar la energía en otro *estado*, debía correr con los gastos de transporte de esa energía y de conexión a las redes de ese *estado*.

Como objetivos se señalaban:

1. Relación entre concesionarios y consumidores.
2. Criterios técnicos y comerciales (calidad del atendimento).
3. Intereses de los consumidores.

En mayo de 1998 se promulga la **Ley 9.648** que lleva a la práctica las recomendaciones de la consultora. Se establece el *Mercado Atacadista de Energía*, una bolsa de energía eléctrica en la que los precios oscilan conforme a la oferta y la demanda. En él participan todos los generadores con capacidad igual o superior a 50 MW, todos los comercializadores (distribuidoras y comercializadores de energía) con carga anual igual o superior a 100GWh y todos los grandes consumidores con demanda por encima de 10 MW. En agosto de 1998, todos sus participantes ratificaron la constitución que reglamenta el MAE, siendo firmados los Contratos Iniciales, marcando así el inicio del nuevo mercado competitivo de energía eléctrica. De acuerdo con la propuesta de C&L, y en un contexto en el que el gobierno está transfiriendo todas las empresas estatales a la iniciativa privada, la energía pasaba a ser una “*commodity*”, cuyos precios oscilarían en el mercado, y no ya un bien producido por el Estado en régimen de monopolio.

Todas las empresas de energía eléctrica estaban obligadas a partir de entonces a firmar nuevos acuerdos de compra de energía (PPA) válidos para el período 1998/2005, con la cantidad de energía comprada definida por el GCOI para 1998 y por el GCPS (a través de sus directrices de planificación) para los años restantes hasta 2002. En los tres años siguientes, la cantidad de energía adquirida bajo este esquema tendrá una reducción anual del 25% de la cantidad adquirida en 2002. Así, los contratos iniciales estarían vigentes apenas siete años, en lugar de los 15 propuestos en el informe de C&L.

El MAE empezó a funcionar el día 1 de octubre de 1999, fecha a partir de la cual generadoras y distribuidoras podrán vender en el mercado sus excedentes⁵². Su presidente calculaba días antes de su puesta en funcionamiento que entre 4% y 5% de la energía generada en el país

⁵¹ Dada la enorme complejidad del sector, exponemos los rasgos más importantes del nuevo modelo.

⁵² Para que las empresas con integración vertical (especialmente COPEL y CEMIG, que no estaban en el cronograma de privatización) no tuvieran ventajas de coste, como máximo 50% de las necesidades de energía de una empresa podrían ser autoabastecidas, teniendo que vender el resto a través de contratos bilaterales o en el mercado del MAE (Kawall, 1999: 201).

podría ser negociada entre proveedores y grandes clientes. Sería el paso inicial para la apertura total del mercado en 2006 (OESP, 11.07.1999).

El coordinador del sector será el **Operador Nacional do Sistema Eléctrico** (ONS), entidad de derecho privado equivalente al OIS del informe de C&L, que pasará a ocupar las funciones del *Grupo Coordinador para Operação Interligada*, actualmente vinculado al Sistema Eletrobrás, y que desaparecerá. Como responsable del control de abastecimiento de energía en todos los sistemas eléctricos brasileños, el ONS está formado por los agentes del sector, y deberá cumplir con las siguientes funciones (Pires, 1999: 151):

- a) Garantizar el libre acceso a la red de transmisión de forma no discriminatoria.
- b) Promover la optimización de la operación del sistema eléctrico, haciendo la planificación y la programación de la operación y el despacho centralizado de la generación.
- c) Incentivar la expansión del sistema al menor coste.
- d) Administrar las redes básicas de transmisión.

A través del decreto nº 2.457 de 14 de enero de 1998 se crea el **Conselho Nacional de Política Energética** (CNPE) cuyas atribuciones son ⁵³:

1. Promover el aprovechamiento racional de los recursos energéticos del país, de acuerdo con la legislación vigente y los siguientes principios:
 - a) Preservación del interés nacional.
 - b) Promoción del desarrollo sostenido, ampliación del mercado de trabajo y valorización de los recursos energéticos.
 - c) Protección de los intereses del consumidor en cuanto a precio, calidad y oferta de productos.
 - d) Protección del medio ambiente y promoción de la conservación de energía.
 - e) Garantía de abastecimiento de derivados de petróleo en todo el territorio nacional.
 - f) Incremento de la utilización del gas natural.
 - g) Identificación de las soluciones más adecuadas para el suministro de energía en las diversas regiones del país.
 - h) Utilización de fuentes renovables de energía.

⁵³ Informaciones obtenidas de www.mme.gov.br/sen/decr2457.htm

- i) Promoción de la libre competencia.
 - j) Atracción de inversiones en la producción de energía.
 - k) Ampliación de la competitividad del país en el mercado internacional.
2. Asegurar, en función de las características regionales, el suministro de insumos energéticos a las áreas más remotas o de difícil acceso del país.
 3. Revisar periódicamente las matrices energéticas aplicadas a las diversas regiones del país.
 4. Establecer directrices para programas específicos, como los de uso del gas natural, del alcohol, de otras biomasas, del carbón y de la energía termonuclear.
 5. Establecer directrices para la importación y la exportación.

Integran el CNPE los ministros de Energía y Minas, de la Ciencia y la Tecnología, de Planificación, de Hacienda, de Medio Ambiente y los Recursos Hídricos, y de la Industria y el Comercio, además del Secretario de Asuntos Estratégicos de la Presidencia.

Como recomendaba el Informe C&L, la ley plantea la **desverticalización** del sector eléctrico en generación, transmisión y distribución, separando los activos de transmisión (red básica, con líneas de tensión igual o superior a 230 kV) de los de distribución (red no básica, con líneas de tensión inferior a 230 kV). En el segmento de transmisión, en manos estatales, podrían hacerse inversiones privadas, si bien no se contemplaba su privatización.

Veamos cómo se desarrolló el proceso de privatización del sector eléctrico brasileño.

c) Las privatizaciones en el sector eléctrico.

A pesar de que las primeras ventas en el sector eléctrico se realizaron en 1995, el proceso se fue retrasando, entre otras razones por (Rosa y Senra, 1995: 48 y ss.):

- a) La aparición de cuentas bancarias de empresas que realizaban obras del sector eléctrico en el proceso de *impeachment* contra el presidente Collor;
- b) El fracaso de la revisión de la Constitución en 1994;
- c) La prioridad dada al plano de estabilización anti-inflacionario (que terminó suspendiendo la recuperación tarifaria iniciada por la *deseccualización*);
- d) La coyuntura política asociada a la campaña electoral de 1994 y

- e) Las dificultades para articular a los diferentes agentes (*estados*, gobierno federal, empresas estatales) implicados en torno a una estrategia para la privatización de estas empresas.

Según un estudio del BNDESpar, **el sector eléctrico brasileño valía entonces**, al menos, US\$ 120.000 millones, considerando la capacidad instalada, el número de consumidores y los kilómetros de líneas de transmisión de todas las compañías privadas y estatales (*OESP*, 13.10.1997)⁵⁴:

- Generación: US\$ 64.000 millones, 1.000 dólares por consumidor, si bien en el caso de la Light se pagaron 1.569 dólares y ahora vale 1.941
- Transmisión: US\$ 16.000 millones
- Distribución: US\$ 40.000 millones

En términos globales, en cuanto a la recaudación que podía obtenerse con la privatización, si consideramos el caso de Eletrobrás, vemos que su valor patrimonial era de 65 millones de dólares, pero la participación de la Unión era de apenas el 48% del capital total. Teniendo en cuenta que sólo se vendería el 85% de la empresa -pues algunas empresas del *holding* permanecerían en manos de la Unión- y que el valor de venta de la empresa en la subasta sea de un 40% del valor patrimonial (más del doble del coeficiente valor de mercado/valor patrimonial observado en 19950). En ese caso, el ingreso por privatización sería de apenas $65.000 \times 0,48 \times 0,85 \times 0,40 = 11.000$ millones de dólares, cantidad importante sin duda, pero que apenas representa el 15% del valor patrimonial total del grupo.

Por diferentes motivos, la privatización del sector eléctrico se inició con el segmento de la **distribución**. Como apuntamos en el capítulo IV, la distribución era realizada por empresas *estadales*, pero éstas estaban muy endeudadas y vieron la venta de activos como la solución para resolver su crisis financiera. A pesar de la falta de marco regulador, a finales de 1996 se privatizó la primera empresa de distribución de un gobierno *estadal*, la CERJ, de Rio de Janeiro. Desde entonces, varias empresas fueron privatizadas. Los *estados* pudieron privatizar sus empresas de distribución antes de la reestructuración del sector eléctrico porque sus contratos de concesión incluían cláusulas para reajustar las tarifas, eliminando así la mayor incertidumbre del punto de vista de los inversores (Kawall, 1999: 205). La reglamentación del

⁵⁴ Por lo reciente de algunos hechos aquí analizados, y ante la falta de estudios, los datos de los últimos dos años se han obtenido fundamentalmente del periódico *O Estado de S. Paulo*.

sector ha ido en todo momento por detrás de la transferencia de la propiedad al sector privado. Así, hemos visto cómo algunas concesionarias *estaduales*, y algunas federales, han sido privatizadas sin existir un modelo para el funcionamiento del mercado. El gobierno dio prioridad a la venta de empresas del segmento de distribución por entender que difícilmente conseguiría atraer interesados para los activos de generación en el caso de que no hubiese la perspectiva de un mercado atacadista de energía (Pires, 1999: 145). También estaba el riesgo comercial de vender las empresas de generación mientras la distribución era aún estatal. Se vió la necesidad de privatizar antes la distribución, para evitar el riesgo de no cobrar, es decir, que los *estados* no pagasen por la energía suministrada. Y es que los *estados*, además de estar en mala situación financiera, utilizaban las empresas de energía con fines políticos. Un ejemplo sería la gestión de Orestes Quercia, gobernador de São Paulo (*estado* con un grave deterioro patrimonial), que se negaba sistemáticamente a pagar y (al igual que haría Itamar Franco en la presidencia) a hacer reajustes tarifarios con la inflación. En general, los *estados* no disponían de recursos para invertir, incluso si algunos no tenían una gran deuda. Así, había un problema de *timing*; había que privatizar previamente las empresas de distribución. Siendo las empresas privadas se evitaba este riesgo porque: 1) los compradores serían grandes grupos internacionales y los responsables serían accionistas, no ya *estados* quebrados; 2) el riesgo pulverizado y; 3) se eliminaba el riesgo de uso político.

Las empresas de distribución se vendieron pues sin marco regulatorio. Se consideraba que al ser un sector con competencia entre las empresas existía una cierta autorregulación. Después del establecimiento del techo en el precio, que tranquilizó a los inversores en relación a los reajustes de las tarifas, la privatización de empresas estatales avanzó rápidamente, especialmente “porque la mayor parte de las empresas vendidas no necesitaba una reestructuración previa” (Kawall, 1999: 209). En tres años más del 50% de las empresas de distribución del país estaban en manos de la iniciativa privada. El diario *O Estado de S. Paulo* dejaba bien clara su perspectiva, coincidente con la del gobierno:

“Privatizada toda la distribución de energía, estará creada la competición: los grandes consumidores paulistas escogerán su suministrador. Los precios, entonces, comenzarán a caer”
(1.08.1998: A-3).

Cuadro 7: Resultados de las privatizaciones estatales en 1998.

Sector	US\$ millones	Participación sectorial en el total
Energía eléctrica	16.938	81,3 %
Gas	576	2,8 %
Saneamiento	592	2,8 %
Telecomunicaciones	1.697	8,1 %
Financiero	474	2,3 %
Ferrovionario	25	0,1 %
Transporte	531	2,5 %
Total	20.833	100,0 %

Fuente: *Secretaria Geral de Apoio à Desestatização*, BNDES, julio de 1998

En el cuadro 7 podemos apreciar la importancia que adquiere la privatización en el sector eléctrico. Veamos **algunos casos de privatización de empresas eléctricas**. El caso de la **CEMIG** (Minas Gerais) merece ser destacado, pues era una de las empresas que presentaba un mejor desempeño, integrando tanto generación como distribución de electricidad. Era la segunda del país en términos de volumen de ventas de energía eléctrica. Un consorcio liderado por la norteamericana Southern Electric pagó US\$ 1.080 millones por el 33% de las acciones con derecho a voto de CEMIG. El *estado* de Minas Gerais conservaría el control operativo de la empresa, estableciendo un partenariado con dicho consorcio. Previamente a esta operación, el BNDES había adelantado unos R\$ 433 millones, en el marco del *Programa de Estímulo à Privatização Estadual* (PEPE)⁵⁵. En este acuerdo se incluye la elaboración de proyectos de alto retorno y de reducción de costes. La empresa se reestructuró para crear tres subsidiarias separadas para sus operaciones de generación, transmisión y distribución hasta finales del año 2000, habiendo efectuado ya la separación contable de esas tres actividades a finales de 1997.

En octubre de 1997, la AES Corporation (que también participó en la compra de CEMIG) llega a un acuerdo para comprar la *Companhia Centro-Oeste de Distribuição de Energia Elétrica*, en el *estado* de Rio Grande do Sul (RS), por US\$ 1.370 M, lo que supone una prima de más del 90% sobre el precio mínimo de subasta. La *Companhia Nordeste de Distribuição de Energia Elétrica*, también de RS, se vendió por R\$ 1.640 M a un consorcio de compañías brasileñas, con un sobreprecio del 80% sobre el precio mínimo.

⁵⁵ Integrado en el también federal *Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estados*, disponía de recursos del FAT, con un fondo rotativo de 1.300 millones de reales.

Un aspecto significativo es la oposición de los *estados* de la región norte a esta privatización, pues temían ser perjudicados por la elevación de las tarifas y por el hecho de ser una zona menos rentable para el sector privado, poniendo en peligro las inversiones en la región. Así, se planteó la posibilidad de que **Eletronorte** quedara fuera del programa de privatización (Castro, 1997: 22). En 1999, un estudio encargado a la Universidad de São Paulo (USP) preveía dividir la empresa en 6, reuniendo las distribuidoras *estaduales* de energía de la región amazónica, y retrasar su privatización. En el 2000, el propio ministro Tourinho confirmó que el drámatico déficit de energía de la región norte no sería resuelto con la privatización de las empresas eléctricas de la zona, por lo que se optó por una fórmula mixta, en la que se crean asociaciones entre el sector público y el sector privado. En este esquema, Eletrobrás mantendrá el 49% de la participación accionaria y se encargará de conseguir las inversiones necesarias y de llevar la energía eléctrica a las zonas más remotas

Cuadro 8: Síntesis de las empresas del sector eléctrico privatizadas.

Empresa	Fecha	% vendido ON	Valor de venta (R\$)	Sobreprecio (%)	Participación mercado nacional	Compradores
Escelsa	11.07.95	97,27	357,92	11,8	2,2	Iven (52,27%), GTD (25%), Empleados (1,45%)
Light	21.05.96	50,44	2.697,94	0,0	9,0	EDF (11,35%), Houston (11,35%), BNDESPAR (9,14%), AES (11,35%), CSN (7,25%), Empleados (10%)
CERJ	21.11.96	70,27	605,33	30,3	2,4	Enersis (21%), Endesa (7%), Chilectra (21%), EDP (21%), Empleados (8%)
Cemig	28.05.97	33,00	1.130	0,0		AES (50%), Southern Electric (40%), Opportunity (10%)
Coelba	31.07.97	71,14	1.730,89	77,4	3,3	Guaraniana (65,64%), Coelbinvest (5,5%), Iberdrola, Previ
Cachoeira Dourada	05.09.97	94,18	779,76	43,5	0,03	Endesa (94,18%), Empleados (3,81%)
AES Sul - CEEE Norte-Nordeste	21.10.97	90,75	1.635,00	82,6	2,4	VBC (30,25%), Empleados (9,08%), CEA (30,25%), PREVI y Fondos BB (30,25%)
RGE- CEEE Centro-Oeste	21.10.97	90,91	1.510,00	93,6	1,9	AES (90,91%), Empleados (9,09%)
CPFL	05.11.97	57,60	3.014,91	70,1	7,1	VBC (45,32%), Previ (38%), Bonaire Participações (16,68%)
Enersul	19.11.97	84,21	625,56	83,8	1,0	Escelsa (76,53%), Empleados y fondos de pensiones (7,68%)
Cemat	27.11.97	96,27	391,50	21,8	0,95	Grupo Rede/Inepar (85,79%), Empleados (10,48%)
Energipe	03.12.97	91,80	577,10	96,1	0,6	Cataguazes-Leopoldina (85,7%), Empleados (6,1%)
Cosern	12.12.97	80,20	676,40	73,6	0,9	Coelba (50,30%), Guaraniana (25,16%), Uptick (4,74%), Iberdrola
Coelce	02.04.98	84,59	987,00	27,2	1,9	Consorcio Distriluz (100%)
Eletropaulo Metropolitana	15.04.98	74,88	2.026,73	0,0	13,7	Light ¹ (100%)
Celipa	09.07.98	54,98	450,26	0,0	1,2	Grupo Rede/Inepar
Elektro	16.07.98	90,00	1.479,00	98,9	4,1	Enron (Estados Unidos)
Gerasul	15.09.98	50,01	945,70	0,0	6,8	Tractebel Electricity & Gas International (Bélgica)
EBE-Bandeirante	17.09.98	74,88	1.014,52	0,0	9,2	EDP (Portugal), VBC, CPFL
Cesp-Paranapanema	28.07.99	36,92	1.239,16	90,2	4,9	Duke-Energy (Estados Unidos)
Cesp-Tietê	27.10.99	38,66	938,07	29,9	5,6	AES (Estados Unidos)
Celb	30.11.99	86,51	87,39	0,0		

¹ Lightgás, subsidiaria de Light, compró el control accionario (74.8% acciones ON) de la Eletropaulo Metropolitana. Otros socios: Eletrobrás (28.8%). Con Light Gas participan AES, Houston, Bandespar, CSN y EDF.

Celpe	17.02.00	79,62	1.780	0,0		Iberdrola, Previ, BB
Copel	20.09.96 25.03.97	11,79 ²	314,48	8,14		Diversas empresas brasileñas.

Fuente: BNDES, FUNDAP, MME, varios periódicos.

CEEE Norte-Nordeste: Companhia Norte-Nordeste de Distribuição de Energia Elétrica.

CEEE Centro-Oeste: Companhia Centro-Oeste de Distribuição de Energia Elétrica.

CEA: Community Energy Alternatives.

Consortio Distriluz: Chilectra, Endesa, Cerj, EDP

EDF: Électricité de France.

EDP: Eletricidade de Portugal.

² Del capital total.

En cuanto a la **transmisión**, si bien en el modelo aprobado en 1998 debía permanecer en manos del Estado, a mediados de 1999 el *Conselho Nacional de Desestatização* autorizó la inclusión de 5.094 km. de líneas de transmisión en el programa de privatización, con inversiones previstas de R\$ 2.100 millones. Eletrobrás construiría otros 2.000 km. de líneas en regiones de menor potencial económico. Con ocasión de dicho anuncio, el ministro de Minas y Energía, Rodolpho Tourinho, decía que no había riesgo económico en esas inversiones, pues, aunque los ingresos no fueran excepcionales, están “garantizados” (*OESP*, 27.06.1999). El Secretario Federal de Energía declaraba también que “sobre todo, el modelo será definido para minimizar el riesgo para los inversores”⁵⁶. Esta medida iba en contra del espíritu de la reforma del sector eléctrico, que empezó ya en 1993 con la sustitución de las tarifas por el coste del servicio por el de *price-cap*, ya que se consideraba que el anterior sistema no favorecía la eficiencia. En todo caso, la regulación y seguimiento, responsabilidad de la ANEEL son extremadamente importantes en este segmento, dado que la competición es más difícil que en la generación y la distribución. Se dio el caso de que la sustitución de las antiguas resoluciones sobre la transmisión, prevista para diciembre de 1997, no estaban listas cuando se anunció la privatización de este segmento en marzo de 1998 (*OESP*, 04.03.1998) . En 1999 el MME restringió la participación de las empresas estatales en las licitaciones para construcción de nuevas líneas de transmisión de electricidad, que sólo podrían disputar las estatales que constituyan empresas independientes con esa finalidad. Además, el ministro, Rodolpho Tourinho, anunciaba que los ingresos de las empresas privadas estaban garantizados, pudiendo además estas empresas utilizar las líneas para otros servicios, como telefonía o transmisión de datos (*OESP*, 06.08.1999).

La privatización del segmento de **generación** empezó a delinearse en el segundo semestre de 1997 presentando un mayor grado de complejidad que el mostrado por las distribuidoras, por lo que se pospuso su venta. En septiembre de 1997 era privatizada la central Cachoeira Dourada, de tamaño medio, perteneciente a CELG, del *estado* de Goiás. En este segmento, y a pesar del nuevo modelo, la mayoría de la energía continuaría siendo negociada a través de contratos bilaterales, entre generadoras y distribuidoras o grandes consumidores, con contratos especificando volúmenes, precios y períodos de vigencia. Los precios contractuales serían desreglamentados y negociados en términos de mercado competitivo. Pero para evitar una posible explosión de los precios de energía -dado que los precios vigentes no reflejan el

⁵⁶ Tomado de Alexander's Gas & Oil Connections, *News and trends Latin America*, vol. 3, nº 9, 4 de abril de 1997, www.gasandoil.com/goc/news

coste marginal de largo plazo, y parecen estar por debajo del mismo y para evitar el enorme diferencial del que gozarían las centrales ya amortizadas- habría un período de transición, durante el cual tendrían vigencia los mencionados “contratos iniciales”, que corresponden a la adaptación y extensión por un período de ocho años de los contratos ya existentes entre generadores y distribuidores, en los volúmenes de energía firme existentes. En los primeros cinco años, los volúmenes contratados permanecerían constantes, y en los tres años siguientes serían reducidos en un 25%. Es decir, sólo a partir del noveno año habrá un mercado de proporciones relevantes de compra y venta de energía (Bielchowsky, 1997: 12). Apuntaba este autor que esta probable “renta económica” originada por el posible aumento de los precios a partir de ese plazo podría ser, al menos en parte, absorbida por el sector público en el caso de un eficiente manejo de la privatización. Sin embargo, no fue así, como veremos.

Sin tener aún establecido un marco regulatorio, en mayo de 1995, la Eletrobrás y sus cuatro empresas de ámbito regional (Chesf, Furnas, Eletrosul y Eletronorte) fueron incluidas en el Programa Nacional de Desestatización. En ese momento, Eletrobrás respondía por el 48% de la capacidad generadora del país, que totalizaba 55.512 MW. La privatización de estas compañías daría R\$ 21.800 millones⁵⁷. Eletrobrás tenía casi el 100% del capital de estas 4 empresas, controlando la Unión el 55,8% del capital de Eletrobrás. La ley autorizaba la reestructuración de tres de las subsidiarias de Eletrobrás:

- **Chesf** podría dar origen a dos *gencos* y una *transco*.
- **Furnas**, de la que se había escindido previamente la parte nuclear -incorporadas a Nuclen, formando la *Eletrobrás Geração Nuclear, S.A.* y salvando así un obstáculo constitucional para la privatización de Furnas-, podría ser dividida en tres empresas: dos *gencos*, que se venderían, y una *transco*, que se mantendría estatal (federal).
- **Eletronorte** podría ser dividida en seis empresas (cinco *gencos* y una *transco*)
- En cuanto a la compañía **Centrais Eléctricas Geradoras do Sul S.A. (Gerasul)** - *genco* resultante de la escisión de Eletrosul, que también dio origen a una *transco*-, fue privatizada en septiembre de 1998, iniciándose así la privatización de Eletrobrás. Los activos de transmisión de Eletrosul, que permanecen en manos de Eletrobrás, serán remunerados de acuerdo con el principio “techo de remuneración”, estableciendo una cantidad nominal máxima para los ingresos

⁵⁷ Repartidos de la siguiente manera: 5.800 millones con Furnas, 2.300 con Eletrosul, 7.500 con Chesf y 6.200 con los servicios de Eletronorte. La privatización de las *estaduales* daría otros R\$ 28.700 millones.

anuales de la *transco* en base al análisis de consideraciones de eficiencia. Gerasul fue vendida al grupo belga Tractebel por el precio mínimo de US\$ 801 M, pagados en moneda corriente. Esta privatización sirvió para acelerar la regulación del sector de generación⁵⁸, poniendo a muchos actores *en place*.

En este período de transición en el que se inicia el nuevo modelo no existían varios de los fundamentos del futuro mercado de energía eléctrica pos-privatización⁵⁹. Así, por un lado había un profundo desconocimiento de la curva de demanda -elasticidades de precio y de renta del consumo de energía- y, por otro lado, tampoco se conocían los elementos mínimos que condicionaban el comportamiento de la oferta -no se sabía cuál era el coste marginal de generación y de transmisión, porque se desconocía la disponibilidad de gas para un aprovechamiento competitivo con la hidroelectricidad mediante la tecnología del ciclo combinado, y porque el coste de la generación hidroeléctrica debía alterarse debido a una serie de factores nuevos, algunos de los cuales incidirán para bajarlos y otros para elevarlos (reducción por privatización, aumento por mayores costes medioambientales, etc.) (Bielchowsky, 1997: 39).

“La reforma sustituyó un sistema tarifario obsoleto e inviable por una regla de acomodación temporal, de precios administrados que no tuvieron relación alguna con los costes marginales de generación. Es decir, las tarifas permanecieron como un precio totalmente administrado, que no guardaba ni remota relación con esos costes” (Bielchowsky, 1997: 35).

En el establecimiento del precio mínimo de las empresas eléctricas a privatizar, se adoptó, en los casos en que no existían parámetros de mercado o precio mínimo estipulado, la relación US\$/MWh vendidos obtenido en la privada de la CERJ, como estimación del valor de la privatización de las distribuidoras. En el caso de la generación, se usó un valor medio de R\$ 1 millón por cada MW de capacidad instalada en centrales hidroeléctricas y de R\$ 500 mil por MW en el caso de las termoeléctricas. Éstas últimas adquieren una especial relevancia en el proceso de reforma del sector eléctrico.

⁵⁸ Como ya indicamos, anteriormente se había privatizado una pequeña empresa de generación (Cachoeira Dourada, en Goiás), pero se privatizó con el marco regulatorio antiguo y era una empresa vinculada a una sola empresa de distribución, por lo que es irrelevante en este proceso. Así, podemos considerar que la primera privatización en el sector de generación es la de Gerasul.

⁵⁹ Señala Bielchowsky que “en la transición al modelo de mercado no había mercado” (1997: 37).

Frente a las perspectivas y las tendencias que se visualizan para las economías en desarrollo, en cuanto a innovaciones tecnológicas y al uso de los recursos energéticos alternativos, se constata la posibilidad de un mayor impulso en la **generación térmica**, dado que la construcción de centrales térmicas es más adecuada al riesgo privado y más rápida que la de las hidroeléctricas, lo que constituye una opción natural para los inversores privados, siendo mejor ajustadas al rápido crecimiento del mercado verificado tras la adopción del Plan Real. También se amplía el intercambio internacional de energía con buenas perspectivas frente a los excedentes argentinos de energía y la oferta mundial favorable al gas natural y de combustibles. Sin embargo, se ha criticado duramente esta perspectiva con el argumento de que la energía generada en estas centrales deberá costar hasta R\$ 70 por MWh frente a los 35 actuales⁶⁰. Se añade el hecho de que se dolarizará el mercado eléctrico, lo que conllevará una aún mayor dependencia de las fluctuaciones de esta moneda. Además la utilización de **gas natural** en la matriz energética de Brasil queda limitada por la relativa ausencia de este tipo de combustible en el subsuelo conocido del país, así como por las largas distancias existentes desde lugares donde abunda este gas en países limítrofes. En el año 2000 entra en funcionamiento el gaseoducto entre Bolivia y Brasil, que abastecerá 30 millones de m³/día, estando previstos otros dos con Argentina con oferta de 55 millones de m³/día. Con este aumento de las importaciones, se prevé que Brasil incremente la proporción de gas natural de un 2,7% de la energía consumida en 1997 hasta un 12% en 2007. Este total incluye la utilización de gas natural en centrales termoeléctricas, que supondrán un aumento en la capacidad de 11.538 MW, representando el 55% de la expansión total de la capacidad de generación planificada por Eletrobrás de 1997 a 2002.

A mediados de 1999 se preveía la construcción de 12 centrales **termoeléctricas**: tres en São Paulo, tres en Rio de Janeiro, y el resto en los *estados* de Paraná, Pernambuco y Bahía. Las primeras 10 centrales generarían 4.000 MW, exigiendo, en 1999, inversiones de US\$ 2.000 millones.

“Como los avances tecnológicos en la eficiencia económica de las turbinas de gas fueron inmensos en los últimos años, con seguridad las centrales termoeléctricas tendrán un papel cada

⁶⁰ Un caso significativo es el de la ampliación de la central termoeléctrica de Santa Cruz, en la que Furnas (pública todavía), garantiza el riesgo de la variación cambiaria por la importación de todo el gas necesario para la inversión.

vez más importante en la generación de energía eléctrica y al final podrán tener una mejor relación coste-beneficio que las principales nuevas hidroeléctricas” (Kawall, 1999: 217)⁶¹.

d) La situación actual del sector eléctrico brasileño.

Como hemos visto, el planteamiento del gobierno viene siendo el siguiente: si se mantiene la tendencia de la última década, en la que el consumo de energía en el país se expandió a una tasa 2,4 veces superior al PIB., habría que invertir cerca de R\$ 8.500 millones anuales en el sector durante los próximos diez años, monto que el Estado brasileño no puede enfrentar. En 1999, las inversiones del *holding* Eletrobrás se limitaron a apenas R\$ 2.200 millones. Según el *Plano Decenal de Expansão 1998/2007*,

“En el período 1999/2008, la previsión de crecimiento del consumo total de energía eléctrica de las concesionarias para todo el País adoptado como referencia es de 4,7% al año. La capacidad instalada deberá crecer de 61.300 MW a 104.600 MW creando una necesidad de nuevos proyectos de oferta de generación del orden de 4.330 MW por año. La participación termoeléctrica crecerá del 8,6% al 19% en el período. Serán instalados cerca de 50 mil km. de líneas de transmisión en todo el País y cerca de 96 mil MVA en subestaciones. Este esfuerzo exigirá, en los primeros cinco años, inversiones totales del orden de R\$ 8.500 millones por año” (Eletrobrás, 1998).

La previsión para 2015 indica la necesidad de tener 151 GW de capacidad instalada, lo cual supone un incremento sustancial frente a los 54 GW de 1994. Así, una cuestión central se refiere a la capacidad del modelo actual del sector eléctrico para movilizar recursos para inversiones de tal monto. Se planteaba así la participación del capital privado, fundamentalmente en los casos de conclusión de obras, cuya paralización supone un incremento de los intereses durante la construcción de las centrales, haciendo que se disparen los costes en dólares por kW y, consecuentemente, el coste de la energía generada (US\$/MWh) (Rosa y Senra, 1995: 19).

Frente a esta situación el actual ministro de minas y energía, Rodolpho Tourino, presentaba dos alternativas, en el clásico esquema maniqueo de los últimos gobiernos brasileños:

⁶¹ Anteriormente, el coste marginal de la energía hidroléctrica se estimaba en 1997 en 35-40 dólares por MW/h (Bielchowsky, 1997: 8), inferior al de la termoeléctrica.

“Seguir con el modelo estatizante, que no tiene recursos suficientes para invertir en el sector y tiende a propagar una creciente vulnerabilidad por todo el sistema, u optar por la privatización, permitiendo que los capitales privados sean quienes garanticen la expansión de la generación, transmisión y distribución de energía” (Tourinho, 1999).

Ante esta disyuntiva la opción del gobierno ha sido clara, llegándose a tener el 80% de la distribución y 20% de la generación privatizados, y habiéndose licitado todas las nuevas concesiones de líneas de transmisión. Los resultados muestran que en 1999 se doblaron las inversiones en el área de distribución, pasando de R\$ 602 millones en 1994 a 1.3600 millones en 1999. Igualmente, la ANEEL registró una significativa reducción tanto de la frecuencia como de la duración de las interrupciones de abastecimiento de energía⁶². Según encuesta de la FIPE (*Fundação Instituto Pesquisas Econômicas*), el 65,7% de los consumidores entrevistados estaba satisfecho o muy satisfecho con la transferencia de las empresas eléctricas a controladoras privadas. Según el ministro, con los recursos que el Estado deja de utilizar en la expansión de las actividades del sector eléctrico, se podrá universalizar los servicios de energía eléctrica. Se ha elaborado para ello, por ejemplo, el Programa Luz en el Campo, para suministrar energía eléctrica en zonas rurales donde aún no existe este servicio.

La idea es que el capital privado se centre en el desarrollo de nueva capacidad de generación y distribución, mientras el capital para la inversión en líneas de transmisión sea provisto por las *transcos* estatales, al menos en el medio plazo (Kawall, 1999: 215). Dado que la mayor parte del potencial hidroeléctrico de las regiones sur y sudeste está agotado, se prevé que los principales nuevos proyectos de hidroeléctricas estén localizados en zonas del norte del país, donde el desarrollo de estas centrales implicaría costes medioambientales significativos y altos costes de transmisión. Estas características pueden llevar a que el capital privado no muestre interés por dichas inversiones.

Se calculaba que entre 1999 y 2004 la capacidad instalada tendría que crecer 40%, o 26.000 MW, para dar respuesta al crecimiento de la demanda. Ya hay proyectos en marcha para ampliar esa capacidad en 15.000 MW. Para los 11.000 MW restantes se crearon programas de termoeléctricas, única iniciativa viable en el corto plazo⁶³. Para la construcción de estas centrales, los empresarios contaron con un financiamiento del 30% del valor total con

⁶² Veremos cómo no fue así en todos los casos, algunos de ellos significativos.

⁶³ Luis Nassif, en *Folha de S.Paulo*, 08.11.2000

recursos provenientes del BNDES⁶⁴. Además, se trataba de una actividad sin riesgo, pues se permitía pasar a los consumidores de las distribuidoras todo aumento del coste de la energía generada y toda la producción que no fuera comercializada sería comprada automáticamente por Eletrobrás. Es decir, es el sector público quien financia estas nuevas inversiones⁶⁵, tras otorgar las empresas generadoras al sector privado con el argumento de que el sector público no tenía recursos para invertir⁶⁶. Otro hecho significativo es que la mayoría de las termoeléctricas habían sido (o están siendo) construidas por la empresa estatal Petrobrás, en asociación con empresas privadas. Así, nuevamente es el sector público el que ha de hacerse cargo de las inversiones, cuando la parte productiva se encuentra crecientemente privatizada. En definitiva son condiciones semejantes a las existentes en el antiguo sistema de coste del servicio, que garantizaba la remuneración de la inversión, tan denostado por quienes apoyaban una privatización rápida. La diferencia es que ahora es únicamente el sector privado quien se apropia de los beneficios, quedando el Estado con la parte menos productiva -la transmisión, aunque quizás tampoco como veremos.

Así, frente al planteamiento del gobierno según el cual se privatiza con escasa regulación por la necesidad de inversiones privadas en infraestructura para evitar el desabastecimiento de energía eléctrica, vemos cómo sigue siendo el Estado quien se hace cargo de gran parte de las inversiones. Se añade una importante pérdida de control sobre la actuación de las empresas ahora privadas. Y no sólo autores críticos como Rosa y Senra apuntan que “en la medida en que toda decisión de política energética escapa al control gubernamental, se pierde un instrumento de políticas públicas” (1995: 90), sino que el diario *O Estado de S. Paulo*, de tendencia conservadora y siempre favorable al proceso de privatización, señalaba en su editorial del 22 de febrero de 2000 que

“la privatización de las empresas del sector eléctrico se ha restringido básicamente a un cambio del control accionarial de las empresas estatales que existían anteriormente. La expansión de sistema y la competición que podrían llevar a una reducción de los precios no ocurrió. Como consecuencia de eso, el poder público enfrenta aún los mismos problemas que enfrentaba hace años, con la desventaja de haber perdido instrumentos de planificación e inversión que tenía en el pasado”.

⁶⁴ Mientras existe aún una prohibición de financiar préstamos a las empresas estatales.

⁶⁵ La del río Xingu será capaz de generar 11.000 MW, cifra apenas superada por Itaipu, que genera 12.600 MW. Además está en estudio la construcción de la fase II de Turucuí, con el fin de doblar su capacidad (de 4.000 a 8.000 MW) (*OESP*, 27.06.1999).

⁶⁶ Por lo que se liberalizó la construcción de nuevas centrales ya en 1995.

De modo mucho más radical apunta otro analista

“Contrariando las concepciones estratégicas más elementales, el gobierno camina al sabor de las presiones de los *lobbies*, y no presenta ninguna estrategia para sacar partido de las extraordinarias ventajas relativas de que goza el sector energético. Así, la gran prioridad de la actual política energética parece ser lo que algunos economistas del propio gobierno denominan ‘privatización salvaje’ de las empresas de electricidad” (Carvalho, 1997: 3).

Cree este autor que la idea de que privatizando se conseguirán más inversiones no es realista, pues para ello habría que llevar a cabo privatizaciones en el margen, es decir, permitir la entrada de capitales privados en áreas donde aún no se ha invertido o en nuevas centrales, y no principalmente en la adquisición de las ya existentes como está ocurriendo, pues esto no supone incremento ni de inversión ni de empleo. Apunta Roberto P. D’Araujo, director de Ilumina⁶⁷, que “los ejemplos exitosos de privatización en Brasil son exactamente aquellos resultantes de acuerdos del sector privado con empresas estatales” y que “estos no reciben la mínima atención por parte del gobierno, que continua insistiendo en vender centrales existentes en lugar de construir nuevas”.

Se produce una discusión polarizada entre los defensores de una definición de la regulación del sector eléctrico simultánea al proceso de privatización –y que ven en este modelo la forma de proporcionar mayor participación del sector privado en la definición de las normas- y los que abogan por la definición, primero, de las normas, para posteriormente realizar la privatización. Por su parte, los miembros del gobierno presentan el proceso como un aprendizaje al tiempo que se privatiza.

“El sector eléctrico privatizado de Brasil continuará desarrollándose bajo el enfoque de que sólo se aprende haciendo” (Kawall, 1999: 218).

Según ellos, las normas se van mejorando a medida que se va privatizando. Así, las normas que rigieron la venta de Escelsa fueron perfeccionadas en la venta de Light y posteriormente también en la de CERJ. Sería un proceso de improvisación en el que se piensa, se legisla, se

⁶⁷ ILUMINA (Instituto de Desenvolvimento Estratégico do Setor Elétrico) es una organización no gubernamental, apartidaria, que se preocupa por el rumbo que está siendo adoptado para el sector eléctrico. Sus integrantes, la mayoría técnicos con larga experiencia, se sienten en el deber de denunciar acciones que impliquen pérdidas para el consumidor de energía eléctrica y para la sociedad brasileña. Todas las informaciones referentes a este Instituto se han tomado de su página web www.ilumina.org.br

regula y se vende al mismo tiempo (*Gazeta Mercantil*, 16.09.1996). Licinio Velasco, del BNDES, señalaba en entrevista mantenida en septiembre de 1997, que no es conveniente una visión normativa, decir que hay que diseñar previamente el sector eléctrico antes de privatizar. Esto supondría paralizar la privatización. Vemos cómo el objetivo de competencia del PND se subordina a la obtención de ingresos⁶⁸ así como a la privatización *per se*. Y es que la competencia depende esencialmente de la presencia de un gran número de agentes y de la ausencia de empresas dominantes, algo imposibilitado por las medidas tomadas por el ejecutivo brasileño. En el contexto que venimos describiendo de neoliberalismo instrumental entrecruzado con neoliberalismo fundamental, no se podía dejar pasar una coyuntura, tanto a nivel nacional como internacional, tan favorable a la privatización.

Si bien se copiaron diversos elementos de la privatización del sector eléctrico británico (desverticalización, mercado *spot*, etc.), en otros puntos no se quiso aprender de los errores cometidos en aquella. Señalaba Klingelhofer que las dificultades de la OFFER británica para detener, en la pos-privatización, los movimientos anticompetitivos del duopolio formado por las dos grandes generadoras, confirman la necesidad de tener una profunda estrategia de reestructuración del sector antes de proceder a su privatización (1995: 149). En 1998, la razón de concentración⁶⁹ para los segmentos de generación y de distribución de energía eléctrica en Brasil, teniendo en cuenta las cuatro mejores empresas por segmento del sistema interconectado Sudeste, fue, respectivamente 99% y 67%, siendo éstos, valores muy altos. Es decir, a pesar del fracaso⁷⁰ del proceso británico en cuanto al intento de incrementar el número de competidores, en Brasil se ha seguido un camino similar, no regulando previamente el sector.

Ha de tenerse en cuenta que el sector eléctrico brasileño no es un sistema maduro, ni está asentado en un parque de generación térmica con usos diversos del gas natural como ocurre en Gran Bretaña. En los sistemas maduros, las necesidades de inversión son limitadas, ya que el mercado crece muy poco y el sistema de transmisión es estable y sólido, permitiendo hacer fluir la energía eléctrica con facilidad a cualquier punto del sistema. Por lo expuesto, vemos que no es éste el caso del sector eléctrico en Brasil, que se encuentra en permanente

⁶⁸ Básicamente para cerrar la brecha externa y sostener así el Plan Real.

⁶⁹ Calculada como la división entre el total de ventas de las empresas más representativas sobre el total de ventas del sector.

⁷⁰ Vid. apartado VI.1.a.

expansión, y que previsiblemente sufrirá modificaciones importantes en los próximos años en cuanto al origen de la energía eléctrica.

La modalidad de *project finance*, de largo plazo, tampoco pudo ser llevada a la práctica, pues se basa en la venta anticipada de energía y en los riesgos incurridos por los inversores en esa pre-venta, algo impensable en el contexto de los años noventa, por el hecho de que las distribuidoras estatales sólo realizaban compras para los siguientes cuatro años exigidos por las reglas transitorias adoptadas en 1993, desconociéndose las reglas futuras de oferta y demanda de energía. Se presenta así una situación de cautela del inversor privado ante las incertidumbres típicas de este período de transición. Al tiempo, Eletrobrás se negó a jugar el papel de comprador de energía en última instancia, en la línea de mantener una actitud cautelosa en relación a los riesgos económico-financieros del sector.

Las empresas privadas son reacias a invertir por las incertidumbres respecto a la estabilidad económica y al crecimiento del país y, por tanto, a la rentabilidad de las inversiones. Esa fue la razón por la que hace 40 años se estatizó el sector eléctrico, porque las grandes empresas extranjeras que actuaban en el país no estaban dispuestas a invertir en la expansión del sistema y el gobierno tuvo que hacerlo. En estas condiciones, si hubiera una situación de falta de energía se produciría una vuelta de la intervención estatal y la vuelta a la estatización. Si este escenario se consolida, el Estado tendrá que proveer los recursos para no inviabilizar una nueva fase de crecimiento económico, pues la energía eléctrica es constitucionalmente responsabilidad de la Unión, incluso cuando ésta da concesiones a empresas para que presten este servicio público.

La reestructuración del sector eléctrico entra en una fase crítica en 1999, con el desgaste del gobierno de Cardoso y la venta de las generadoras, dándose un fuerte debate sobre la pertinencia de la privatización de empresas como Furnas y CESP. Los partidarios de estas privatizaciones apuntan que la venta de las generadoras ayudará a crear las condiciones para responder a las metas establecidas por el FMI así como conseguir inversiones significativas en ese segmento, evitando así el riesgo de déficit en la oferta de energía eléctrica. Los detractores señalan que las divisiones en estas empresas aumenta el riesgo de apagones, con el añadido de que el *estado* de Minas Gerais ha mostrado que existen alternativas a la privatización, como es la colaboración de CEMIG, con empresas privadas (Oliveira, 1999: 22).

También la **cuestión tarifaria**, como se ha mostrado, fue crucial en la crisis a la que llegó el sector. Ahora se propone que, después de la privatización, se resuelva con la definición quinquenal de las tarifas de acuerdo con las características de cada concesionaria, nivel de eficiencia, equilibrio económico financiero con remuneración sobre la inversión igual al coste del capital.

“Esto significa que al privatizar se va a remunerar a la empresa eléctrica de una forma jamás hecha cuando era estatal” (Rosa y Senra, 1995: 82).

En una discusión sobre tarifas públicas en la *Federação das Industrias do Estado de São Paulo*, João Camilo Pena señaló que el mismo factor que hizo que el sector eléctrico pasase del sector privado para el público, que fue la contención tarifaria, llevó al agotamiento del sector público (en Rosa y Senra, 1995: 100). Esto querría decir que no es que la empresa estatal fuese ineficiente, sino que el modelo tarifario era inadecuado.

Frente a la supuesta reducción de las tarifas que se produciría según el gobierno por la competencia introducida, al existir en realidad monopolios, ahora privados, lo que ocurrió fue lo contrario. Si bien el secretario paulista de energía, David Zylbersztajn estimaba que el precio de las tarifas podría empezar a caer en unos cinco años, sin embargo, tras la privatización de CESP, se aprobó un incremento de la tarifa de energía eléctrica de CESP en un 15%. Según *O Estado de S. Paulo* de 07.05.2000 las compañías distribuidoras de energía estaban presionando a la ANEEL para que garantizase revisiones tarifarias en este año, además de las ya autorizadas en los contratos de concesión. Cerca de 30 empresas, que suponen el 95% del consumo nacional de energía, pedían a la agencia que pudieran transferir a los consumidores los costes de los impuestos federales, lo que supondría incrementos del 4 al 6 % en las facturas. Según un documento presentado por las concesionarias (realizado por un banco de inversiones) “no hay sector eléctrico en el mundo que se mantenga, sin subsidios, con tarifas inferiores a US\$ 75 el MWh”⁷¹. Sin embargo, nuevamente no se menciona que la justificación fundamental para privatizar las empresas del sector eléctrico era que el sector público no tenía capacidad financiera para invertir, lo cual venía motivado en gran medida por las bajas tarifas, significativamente menores que las actuales.

⁷¹ El margen tarifario oscilaba hasta entonces entre R\$ 61,9 de la CEMAT y R\$ 28,1 de la CEMIG.

La ANEEL autorizó en junio de 2000 un reajuste del 15,43% de las tarifas de la Copel⁷², siendo éste el mayor porcentual concedido por la agencia reguladora en el primer semestre del año. Se autorizaron reajustes para 27 empresas, el menor de ellos del 7,64% para la compañía Urussanga⁷³. Fue establecido que sería mantenida la regla de reajuste de las tarifas para el consumidor final. Además del reajuste anual, las empresas quedaban obligadas a justificar con detalle los pedidos de aumento de las tarifas, con plantillas de costes y mejoras de productividad (*OESP*, 15.8.98) continuándose con un sistema similar al de retorno de costes que tanto se criticaba del modelo anterior y que propició la reestructuración del sector eléctrico. Además, el sector privado demanda una tasa de retorno mucho mayor que la existente antes para las empresas estatales, que era del 10-12%, si bien raramente se alcanzaba esta cifra como vimos en el capítulo IV⁷⁴. Se da la circunstancia de que el margen de beneficio para las distribuidoras de energía en Brasil es mucho mayor que en la mayoría de los países, dado que internacionalmente la relación entre las tasas de suministro y de abastecimiento es de cerca de 60%, pero apenas de 40% en Brasil. La falta de recursos en generación y transmisión se debió también a que la tasa de suministro creció menos que la tasa de abastecimiento. Según José Mário Abdo, presidente de la ANEEL, sólo en 2004 las ganancias de productividad de la empresa serán transferidas a los consumidores como mecanismo de reducción de tarifas.

Como apuntábamos *supra*, en el corto plazo la **competición** será bastante marginal en el mercado *spot*, dado que, con las soluciones adoptadas, los contratos tendrán los precios preestablecidos. A su vez, con el modelo adoptado, se reproduce el despacho de carga centralizado con base en los antiguos contratos de suministro, por lo que la hipótesis de introducción de competencia es reducida (Pires, 1999: 162). La necesaria preservación del sistema interconectado sugiere, según este autor, la imposibilidad de generalización de la competición del mismo modo que ocurre en el sector de las telecomunicaciones.

Un elemento diferencial de la planificación energética brasileña es, según Ricardo Bielchowsky (1997: 19), el “riesgo de déficit de energía”, un criterio de confiabilidad que

⁷² Empresa que tiene 2,781 millones de unidades consumidoras y atiende a 396 municipios, con un 5,39% del mercado nacional de distribución de energía eléctrica.

⁷³ *O Estado de S. Paulo*, 22.06.2000

⁷⁴ Según Bielchowsky (1997: 42), las *utilities* rinden cerca de 6% a 8% reales en Estados Unidos, mientras en Brasil se habla de 12% o incluso de 18%, con casos excepcionales que superan incluso estas cifras. Ilumina ha denunciado que algunas distribuidoras están percibiendo hasta un 35%, si bien es cierto que se espera que estos porcentajes disminuyan una vez se “normalice” el sector.

resulta del hecho de que la generación hidroeléctrica opera inevitablemente con incertidumbres en cuanto a la intensidad de las lluvias. Según estimaciones del Sindicato de Ingenieros de Rio de Janeiro, los riesgos de déficit en el sistema interconectado S/SE/CO ⁷⁵ eran los mostrados en la figura 2, cuando se considera que el umbral máximo ha de ser un 5% ⁷⁶. Estos riesgos eran inexistentes en el modelo anterior, incluso con crisis. En todo caso parece que las previsiones son a ir reduciendo este índice, fundamental para el buen funcionamiento del sector. Señala *O Estado de S.Paulo* del 02.08.1998 que a pesar de la reducción del crecimiento económico, la demanda de energía está creciendo un 5% al año y las inversiones esenciales para un aumento correspondiente de la oferta todavía no están aseguradas. Las inversiones realizadas en los últimos años en el sector eléctrico, del orden de 4.500 a 5.000 millones de dólares al año, de los cuales cerca de la mitad en la generación, no han sido suficientes para garantizar incrementos anuales en torno a 3.500 MW en la capacidad instalada de generación, potencia necesaria para atender el crecimiento verificado de la demanda. Así, los incrementos medios de 1.080 MW al año, entre 1990 y 1994 y de 2.200 MW al año verificados a partir de 1994, han aumentado el riesgo de desabastecimiento (*Economía & Energía*, marzo-abril de 2000, nº19).

Existe consenso en cuanto a que, por insuficiencia de agua en los reservorios de las centrales, así como por insuficiencia de potencia instalada, el riesgo de cortes de demanda en horas punta alcanzó niveles preocupantes en 1998/1999. Por las características ya mencionadas, Brasil no dispone de reservas de capacidad de generación de energía por centrales termoeléctricas desactivadas⁷⁷, como ocurre en Estados Unidos y en Europa, al tiempo que tampoco puede importarse energía de países vecinos en los volúmenes exigidos. La lógica de este modo de funcionar llevó durante décadas a compartir los riesgos hidrológicos entre las centrales hidroeléctricas, de modo que la lógica del mercado quedara subordinada a la lógica de la operación optimizada centralizada.

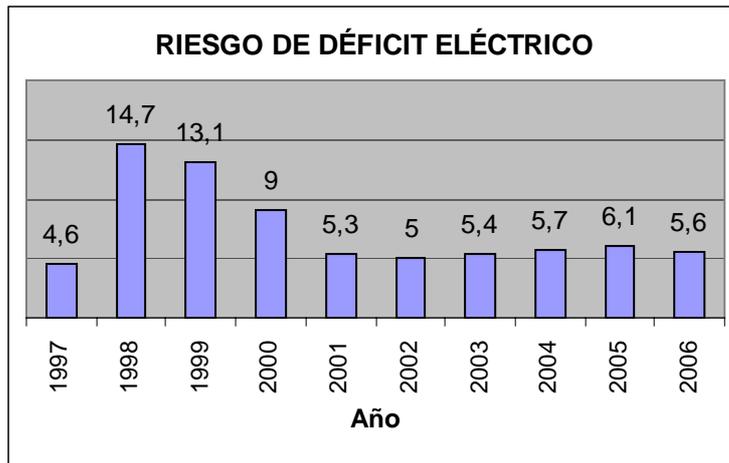
⁷⁵ En el que se consume el 70% de la energía del país.

⁷⁶ Se considera que existe déficit en el abastecimiento cuando se supera el límite del 5%, considerado compatible con un sistema eléctrico como el brasileño, predominantemente hidráulico.

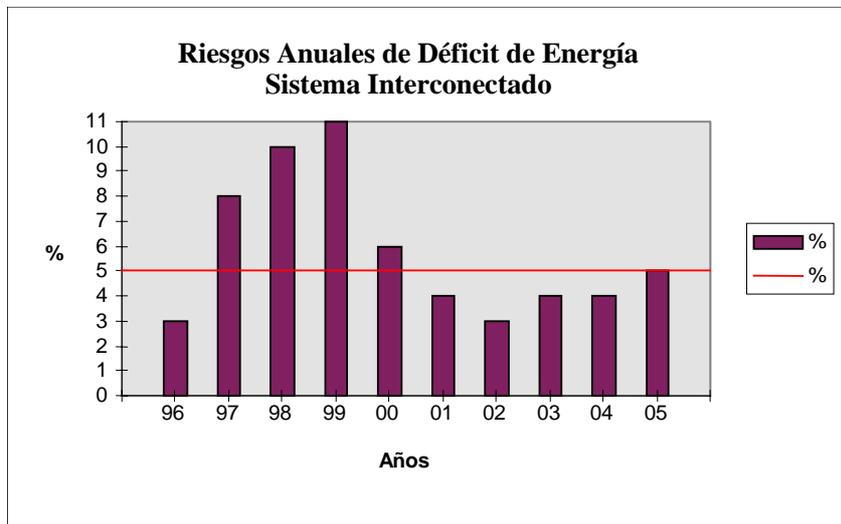
⁷⁷ A pesar del gran potencial hidroeléctrico del país, se justifica la planificación estratégica de un programa termoeléctrico de transición por la estacionalidad del sector eléctrico, es decir, por la existencia de épocas en las que el potencial hidroeléctrico es menos competitivo, así como por el coste de las centrales y su distancia de los mercados. Centrales térmicas “*take or pay*”, operando el 100% del tiempo. Este modo de operación, llamado a completar el parque hidrológico, es por otro lado desoptimizador del sistema como un todo, dado que en períodos de gran caudal hídrico se estará vertiendo agua y quemando combustible importado y pagado en dólares.

Por ser de base hidráulica, el sistema eléctrico brasileño necesita operar con holgura en su capacidad, permitiendo superar problemas operativos que surjan en el corto plazo, tales como desvíos de previsión de carga, pérdidas no programadas de generación o de elementos de red, entre otros (BNDES, 1997d).

Figura 2: Estimaciones de “riesgo de déficit de energía”.



Fuente: Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro. 1997



Fuente: Plano Decenal de Expansão 1996/2005-Eletróbrás/GCPS

En el cuadro 9 vemos la evolución en las previsiones del riesgo del déficit de energía en los planes de expansión de Eletróbrás.

Cuadro 9: Estimaciones de “riesgo de déficit de energía” en el sistema interconectado Sur/Sudeste/ Centro-oeste.

	Plan 1994-2003	Plan 1995-2004	Plan 1996-2005	Plan 1997-2006	Plan 1998-2006
1994	< 1	-	-	-	-
1995	3	1	-	-	-
1996	5	4	3	-	-
1997	6	6	8	5	-
1998	7	6	10	15	5
1999	5	5	11	13	16
2000	5	3	6	8	9
2001	5	3	4	5	5
2002	4	5	3	5	2
2003	3	5	4	5	2
2004	-	6	4	6	2
2005	-	-	5	6	3
2006	-	-	-	6	3

Fuente: Eletrobrás, GCPS, *Plano Decenal de Expansão* (varios años), en Bielchowsky, 1997: 22.

Dado que el coste de un déficit de energía es muy elevado, el sector ha procurado históricamente controlar la oferta de modo que el “riesgo de déficit”, es decir, que la probabilidad de que la oferta sea insuficiente nunca exceda del 5%. Vemos en el cuadro 9 cómo esto ocurre en muchos de los años posteriores a la reforma del sector eléctrico. Obsérvese además en el cuadro 9 cómo cada plan sucesivo prevé índices mayores para los años 1999 y 2000. Hay que tener en cuenta que si históricamente los riesgos de déficit provenían de la escasez de lluvias (algo no siempre previsible), en los últimos años también existe tal riesgo en las horas de demanda punta como resultado tanto de insuficiencia de potencia instalada en la generación como de problemas de sobrecarga de transmisión y distribución (algo que sí puede preverse). Este fenómeno está directamente relacionado tanto con el incremento de la demanda como con el descenso de las inversiones públicas y la falta de compromiso del sector privado en este aspecto a pesar del avanzado estadio de privatización, como comentado *supra*.

Hay que tener en cuenta además que estas cifras de déficit parten del supuesto de que todas las termoeléctricas en construcción entren en funcionamiento en el plazo previsto. De no ser así, estas cifras podrían dispararse. Señalan desde Ilumina que

“lo peor vendrá a partir de 2003, cuando comiencen a vencer los contratos iniciales con la ANEEL, que estipulan tarifas en base a los costes de generación de las hidroeléctricas (con activos ya depreciados). Entonces entrarán en vigor las tarifas calculadas en función de los altos costes de las nuevas centrales, casi todas térmicas funcionando con gas natural importado. La

definición de las tarifas será entonces hecha en el MAE (*Mercado Atacadista de Energia*), donde la electricidad es tratada como si fuese una *commodity*, con valor regulado por la ley de la oferta y la demanda”⁷⁸

Las hipótesis del gobierno en el *Plano Decenal de Expansão 2000-2009* son, a juicio de los técnicos de Ilumina, optimistas⁷⁹:

- Se da por supuesto que Argentina siempre tendrá excedentes con Brasil del orden de 2000 MW.
- Se tienen en cuenta obras con concesión o autorización ya otorgadas pero aún no iniciadas.
- Se tienen en cuenta 17.469 MW de térmicas que entrarían en funcionamiento entre 2001 y 2004, habiendo serias dudas al respecto.
- Se consideran casi 7000 MW de proyectos “indicativos” que no tienen aún concesión autorizada.

Un aspecto derivado de esta problemática es el de los **apagones** que se vienen produciendo en las grandes ciudades en los últimos meses. Antes de iniciarse el proceso de privatización en el sector eléctrico, comentaba el ministro de planificación Antônio Kandir que los continuos apagones favorecerían la adhesión de la opinión pública a la privatización de los servicios de electricidad, dando a entender que la culpa de estos apagones era la no privatización. Sin embargo, con varias compañías ya privatizadas los problemas son similares si no mayores.

“La insuficiencia de oferta energética representa el principal punto de estrangulamiento potencial de la economía brasileña en los próximos años, al lado de la oferta de divisas” (Bielchowsky, 1997: 39).

Ilumina denuncia que las empresas eléctricas, ahora privadas, tienden a priorizar la rentabilidad de las inversiones, con lo que han llevado a cabo reducciones de personal y en el mantenimiento de las instalaciones. El propio director-presidente del Operador Nacional del Sistema Eléctrico, organismo privado recordemos, admitía que las inversiones podrían haber evitado el tiempo para restablecer el fluido eléctrico la noche del apagón (*OESP*, 16.03.1999). La ANEEL ha multado en diversas ocasiones a las empresas responsables de estas faltas de

⁷⁸ Cita obtenida en www.ilumina.org.br/privpaul.html

⁷⁹ Informaciones obtenidas de www.ilumina.org.br

suministro eléctrico, pero según algunos expertos de la USP (*OESP*, 02.09.1999) las cuantías de las sanciones son “simbólicas” frente al perjuicio ocasionado.

Según técnicos de la COPPE/URFJ, los inversores privados no están tomando la iniciativa en el sector privado, mientras las empresas estatales, a la espera de ser privatizadas, tienen prohibido invertir y obtener recursos externos. Esto está llevando a una falta de potencia instalada para responder al creciente consumo de energía eléctrica. Se ha perdido la “optimización energética”. Según Ilumina, “la principal medida a ser adoptada para enfrentar la crisis es reestablecer una política de planificación”. Creen que existe una sub-evaluación de los déficits futuros en el ámbito de la operación que parece no tener en cuenta que los reservorios son plurianuales, por lo que no puede contarse inmediatamente con todo su caudal disponible actualmente. Según varios analistas el déficit eléctrico no está siendo mayor porque se está haciendo uso de las reservas de agua, que debían ser utilizadas en años próximos. Apunta Roberto P. D’Araujo, director de Ilumina, que “estamos consumiendo hoy energía que estaba guardada en las reservas para ser consumida en 2001” (*Jornal do Brasil*, 3.11.2000).

Señalaba en 1995 Eduardo Klingelhofer la importancia de

“No perder de vista la necesidad de una política nacional energética: sea cual fuere la reestructuración y el modelo del sector eléctrico en Brasil, el gobierno no debe desatender la necesidad de coordinación de una política nacional energética, lo que obligaría a que el nuevo modelo evolucionase dentro de una cierta coherencia. Esto significa también que el Estado no debe dejar enteramente a las fuerzas del mercado las decisiones de inversión en el sector bajo pena de colocar en riesgo el suministro de energía en el futuro, principalmente en regiones del país más carentes” (1995: 149).

Y es que cualquier cambio institucional y de regulación en el sector eléctrico ha de tener tres objetivos, sean las empresas públicas o privadas (Rosa y Senra, 1995: 158):

- Asegurar una estructura eficiente.
- Controlar a los productores de energía para que no exploten sus posiciones de mercado.
- Incentivar a los productores de energía para que sean eficientes y para una expansión al mínimo coste.

Ya hemos visto (y aún apuntaremos nuevos elementos) cómo no se han dado estas condiciones.

Un caso particular en este proceso, relativamente reciente, es el de la privatización de la empresa estatal Furnas, cuya venta está mostrando los fallos del nuevo modelo. El gobierno planteó atrasar algunas privatizaciones de gran importancia, como Furnas y centrales del Nordeste, alegando que “iban a experimentar un nuevo modelo de privatización, con democratización del capital, lo que hace que tales operaciones sean más transparentes, accesibles al gran público, fortalece el mercado accionario y permite que los pequeños y medianos inversores participen en las ganancias derivadas de la privatización” (*OESP*, 19.07.2000). Ante esta perspectiva, el editorial de este diario planteaba la privatización como panacea, como solución de todos los problemas de inversión en el sector eléctrico, por lo que no se podría retrasar la venta de todo el sector a la iniciativa privada. No se tiene en cuenta que el sector privado está interesado en adquirir empresas ya existentes y no en realizar nuevas construcciones, de lenta maduración y que no se están realizando las inversiones previstas.

Furnas, con una potencia instalada de 9.100 MW, es una de las mayores generadoras de América Latina. En 1998 facturó R\$ 4.300 millones y tuvo un beneficio líquido de R\$ 470 millones. Además hay que tener en cuenta que su parque generador es todo hidroléctrico y que está contablemente depreciado, lo que permite bajísimos costes de generación. Ya el informe de C&L de 1997 defendía la división de Furnas y Chesf en dos partes para permitir “la obtención del equilibrio correcto entre el deseo de crear más participantes en el mercado para impulsar la competencia, y disponer además de empresas con capacidad financiera suficiente para realizar inversiones de gran porte” (*OESP*, 12.11.1998). Señalaba Firminio Sampaio, presidente de Eletrobrás, que desde un punto de vista operacional sería mejor vender Furnas entera, pero que en la perspectiva de competición en el proceso de privatización es mejor venderla en dos partes. Se presentaron varios recursos contra la división y privatización de la empresa (*OESP*, 30.04.1999). Según la COPPE/UFRJ privatizar Furnas supondría profundizar en los errores que apuntamos al referirnos a los riesgos de cortes en el suministro de energía eléctrica. Según ellos, una vez privatizada los grupos compradores buscarán maximizar el precio de la energía por el coste marginal de expansión dado por la termoeléctrica de energía más cara. Contabilizando en el flujo de caja descontado este precio futuro -carísimo- de la energía y el coste cero de generación de las centrales y

amortizadas, el precio de Furnas inviabilizará su venta⁸⁰. Y no tener en cuenta esto sería, en opinión de los técnicos de la COPPE/UFRJ un escandaloso regalo del gobierno a algún grupo extranjero⁸¹. Según el BNDES, la Unión dejará de percibir unos R\$ 600 millones con este modelo de venta, valor que se supone se podría haber alcanzado como sobreprecio en el caso de haber vendido el control accionarias de la empresa en bloque, como preveía el modelo hasta ahora vigente en el sector eléctrico (*OESP*, 16.06.2000).

El modelo europeo de pulverizar las acciones de una empresa a la hora de privatizarla podría ser aplicado a Brasil, con la salvedad de que el mercado de capitales no está lo suficientemente desarrollado para una operación de entre 4.000 y 6.000 millones de dólares. Pero el problema, según los críticos de este modelo de venta, es que se ha llevado a cabo por problemas políticos del actual presidente Cardoso. Si bien no es éste el lugar para explicar las complejas relaciones establecidas entre los partidos brasileños para permitir que Cardoso gobierne, decir que en el caso de Furnas surgen problemas con el ex-presidente Itamar Franco, ahora gobernador del *estado* de Minas Gerais, en el que se desarrolla la mayor parte de las actividades de la compañía. El gobierno de Itamar Franco ha apoyado en estos años la colaboración con la iniciativa privada, pero no la privatización de empresas del sector eléctrico, como ocurrió con el caso de la CEMIG, que ya hemos apuntado. Además de otros complejos problemas con sus socios nordestinos del PFL (*Partido da Frente Liberal*) en Brasília, se añade el hecho de que la popularidad de Cardoso está más baja que nunca desde que llegara al poder en 1994. El vice-presidente del PSDB, partido de Cardoso, confirma “fue apenas una decisión política para disminuir las resistencias a la privatización” (*OESP*, 13.06.2000).

Al posponer esta venta, se acusó al gobierno de llevar a cabo un retroceso en los dos pilares del proceso de privatización del sector eléctrico: la promoción de la competencia y la salida del gobierno federal de la actividad (*OESP*, 13.06.2000). Sin embargo, podemos constatar cómo en estos tres años que llevamos de privatización, apenas se ha favorecido la competencia pues aún se mantiene el monopolio en gran parte de la distribución y los contratos iniciales siguen controlando los precios y la mayoría de los consumidores son “cautivos”. Pero ocurre que para los sectores que ahora se muestran disconformes, esto no ha

⁸⁰ Furnas contaba con 9 centrales hidroeléctricas y 2 termoeléctricas con 8.230 MW de capacidad, abasteciendo casi el 40% de la electricidad consumida en el Sudeste.

⁸¹ Información obtenida de “Uma proposta para a crise elétrica e Furnas”, de la COPPE/URFJ.

supuesto ningún problema, pues, como venimos señalando, el principal objetivo es la no intervención directa del Estado en el sector y esto se va consiguiendo.

Otro aspecto particular e igualmente relevante es el apoyo financiero que el BNDES ha dado a las empresas privadas interesadas en participar en las subastas de empresas eléctricas. Así, por ejemplo, Enersul (antigua empresa federal ahora privada) recibió a mediados de 1999 un crédito de R\$ 73 millones del BNDES, para completar el proceso de modernización de la empresa y realizar un estudio de las posibilidades de implantar hidroléctricas en el río Sucurú. Señala el periódico *O Estado de S. Paulo* que “el actual grupo controlador de la empresa se encontró un sistema eléctrico prácticamente en el límites de su capacidad de atendimento”. Así, se convierte una empresa pública con pérdidas en una empresa privada con beneficios en base a recursos públicos. Igualmente, a finales de octubre de 1999, el BNDES financió a empresas extranjeras para asegurar la subasta de la generadora CESP Tietê. El banco prestó R\$ 360 M a la norteamericana AES, una de las socias de la CEMIG (*OESP*, 02.01.2000). Fue la tercera vez que el BNDES financiaba a extranjeros en subastas de privatización del sector eléctrico. La empresa española Iberdrola obtuvo R\$ 488 M para comprar COELBA y los socios extranjeros de la Light (AES, EDF y Houston), R\$ 1.013 M más para comprar la Eletropaulo Metropolitana.

Destaca Adilson de Oliveira⁸² que en otros países como Gran Bretaña o Noruega, se ha introducido competencia en el mercado eléctrico ofreciendo a los inversores una alta remuneración para su capital invertido, si bien a cambio de asumir los riesgos del negocio, ya que ni los gobiernos ni los consumidores garantizaban la rentabilidad de las centrales. En esos países, la remuneración de los inversores viene determinada por su competencia en la gestión de los riesgos del mercado. En el caso brasileño, el gobierno no está dispuesto a dejar que el precio de la energía fluctue según la oferta y la demanda, prefiriendo fijar cantidades y arbitrar precios y márgenes.

⁸² En “Programa de térmicas: solução ou problema?”, de Ilumina.

3. La reestructuración y privatización del sector eléctrico paulista.

Como caso particular de este proceso de reestructuración y privatización del sector eléctrico brasileño, veamos a continuación cómo se desarrolló el mismo en el *estado* de São Paulo, el cual constituye nuestro estudio de caso.

a) La reestructuración de las relaciones entre el gobierno federal y los estados: la situación económica y financiera de São Paulo.

En 1995, el déficit de 4,95% del PIB asustó a todo el mundo, siendo los *estados* y los municipios los responsables de más de la mitad de aquél. En 1999, **la deuda de los estados con el gobierno federal** era de 86.000 millones ⁸³(94.200 antes de las negociaciones concluidas en 1998). Más de la mitad de esa deuda corresponde al *estado* de São Paulo. La deuda interna brasileña sumaba 320.000 millones de dólares, un 41% del PIB (EL PAÍS, 1999: 58).

Cuatro *estados*, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais y Rio Grande do Sul, sumaban juntos el 70% del endeudamiento de los *estados* en el país. “La situación financiera de los estados se agravó después del Plan Real y, según el análisis de los técnicos, no existe solución que no pase por la ayuda federal” (OESP, 18.08.1996)⁸⁴. Así, la crónica falta de recursos en caja de los gobiernos *estaduales* constituyó un acicate más para la privatización en este nivel. Los *estados* se ven en quiebra y asumen el compromiso con el gobierno federal de vender sus empresas a cambio de préstamos obtenidos del BNDES, CEF y de otros agentes financieros⁸⁵. Así, además de privatizar las distribuidoras federales (Light y Escelsa), el gobierno quiso

⁸³ Esta grave situación tiene, irónicamente, uno de sus orígenes en la estabilidad propiciada por el Plan Real, que dejó a los gobernantes cara a cara con la realidad. Cuando había una inflación alta, los gobernadores ponían sus recursos en inversiones a corto plazo, mientras retrasaban el pago de los compromisos. De esa forma lograban disimular el déficit permanente de sus presupuestos. El *estado* de Minas Gerais, por ejemplo, logró, en 1990, recomponer su presupuesto gracias a una huelga de profesores. Las altas tasas de interés aplicadas en Brasil a partir del segundo semestre de 1997 provocaron, para las deudas de los *estados*, un efecto bola de nieve.

⁸⁴ Maria Luisa Levi, de la *Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo*, señalaba, en entrevista mantenida el 27.08.1998, que una de las bases del Plano Real estaba en las altas tasas de interés, que había supuesto la quiebra de los *estados*, ya previamente altamente endeudados. Al ser este endeudamiento en dólares se produce una explosión de la deuda con la desvalorización de la moneda frente al dólar.

⁸⁵ El proceso se acelera con la Enmienda de Reelección del inicio de 1997, por la que tanto el Presidente de la República como los gobernadores podrían ser elegidos para un segundo mandato, algo históricamente prohibido en Brasil. Ante la perspectiva de ser reelegidos, los gobernadores muestran un gran interés en la propuesta del BNDES, sobre todo en los *estados* del Norte y del Nordeste, con menos recursos y en donde el caciquismo es todavía frecuente. Las privatizaciones se convierten así en la principal fuente de financiamiento de las campañas de reelección de los gobernadores en octubre de este año (OESP, 18.01.1998).

asegurar la venta de las distribuidoras *estaduales* creando el Programa de Estímulo a las Privatizaciones Estaduales (PEPE), por el cual el BNDES anticipaba los recursos financieros a los *estados* a cambio de lo que fuera obtenido en las subastas, tras la aprobación del plan de privatización por las asambleas legislativas *estaduales*⁸⁶. El BNDES ofrecía préstamos garantizados por los ingresos futuros para los gobiernos *estaduales* que aprobasen leyes de privatización, aceptando como garantía un bloque de acciones de control de dichas empresas. En el caso de que el gobierno no privatizase esas empresas, el BNDES cobraría el préstamo, tomaría posesión de las acciones y privatizaría la empresa. En algunos casos incluso se procedió a la transferencia directa del control de la empresa a Eletrobrás para su posterior privatización. Varias empresas de distribución fueron federalizadas en base a este esquema, como Cemate, Enersul, Celpa, Ceal, Cepisa y Eletroacre.

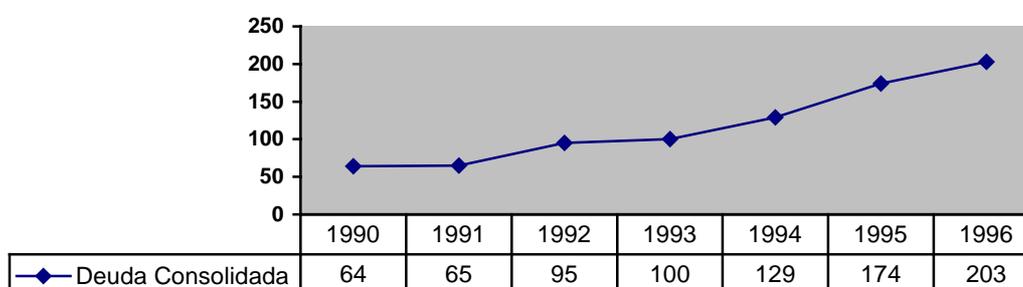
Con la misma filosofía, un segundo incentivo concedido por el gobierno federal consistió en un proceso de escalonamiento de la deuda que tenían los gobiernos *estaduales* con aquél, en el que se incluían R\$ 100.000 millones de deudas *estaduales*. Las medidas propuestas parten del establecimiento de un límite global de endeudamiento para cada *estado* en función de lo que el Estado puede vender para disminuir la deuda, con base en los ingresos por impuestos. Fijado el techo, se busca dar un tratamiento integrado a todos los tipos de deuda *estadual*, incluyendo deudas con bancos privados e instituciones federales, y los títulos colocados en el mercado para financiar agujeros de caja. Se ofreció a los *estados* un plazo de 30 años y tasas de interés subsidiadas, incluyendo el 80% de las deudas, teniendo que pagar el otro 20% por adelantado en activos físicos. La única opción para la mayoría de los gobiernos fue la de transferir al gobierno federal el control de sus empresas públicas o los ingresos obtenidos por su privatización, con lo que nos encontramos en la situación del punto anterior. El interés del gobierno federal en privatizar con tanta celeridad las empresas de distribución respondía también al hecho de que, una vez en manos del sector privado y con situaciones financieras saneadas, estas empresas ofrecían garantías suficientes para que los inversores se mostraran favorables a la compra de las *gencos*, que se pondrían a la venta inmediatamente después como vimos en apartados anteriores. Como resultado de este programa, hasta junio de 1999 cerca de 62% del mercado nacional de distribución ya había sido transferido para la iniciativa

⁸⁶ En el anticipo de dinero a cambio de acciones de empresas de energía privatizadas, el BNDES ganó dinero. En el caso de Rio de Janeiro, donde el BNDES desembolsó R\$ 204,3 millones a cambio de las acciones de la CERJ, en proceso de privatización, el BNDES ganó más del 50% de lo que gastó -el valor de mercado de las acciones está en R\$ 500 millones-.

privada, habiendo concedido la Unión un subsidio que superaba los R\$ 6.000 M, al hacerse cargo de la diferencia entre los intereses pagados por los *estados* y los intereses del mercado.

En el caso de São Paulo el *stock* de la deuda alcanzó los R\$ 62.500 millones a finales de 1996. Si sumamos las deudas judiciales y las deudas atrasadas de contratistas y abastecedores, se llega a un endeudamiento de R\$ 72.000 millones, un valor más de tres veces la recaudación tributaria anual. El cuadro 10 nos muestra la evolución de la deuda consolidada en relación a un índice 100 colocado en 1993. Vemos cómo se dispara la deuda ya en 1992 y sobre todo a partir de 1995.

Cuadro 10: Evolución del *stock* de deuda consolidada del *estado* de São Paulo (1990-1996).



Fuente: Bonini, 1998: 12

A su vez, el déficit presupuestario pasó de un 0,5% del total de gastos a un 25,6% en 1993, y consideran Landi y Passanezi (1997: 1) que ese nivel hubiera alcanzado en 35% si no fuera por la alienación de participaciones minoritarias del *estado* en las empresas estatales eléctricas. Ante esta situación de desequilibrio fiscal que inmovilizaba al gobierno, ya desde la segunda mitad de los años ochenta se plantea la urgencia de tomar medidas al respecto. El esfuerzo de ajuste fiscal estaba enfocado en tres frentes:

1. Disminución del déficit presupuestario.
2. Refinanciamiento del *stock* de deuda, especialmente con el gobierno federal.
3. Privatización de sus empresas.

El gobierno de São Paulo se plantea privatizar todas sus empresas públicas: carreteras, transportes marítimos, hoteles, balnearios, almacenes, saneamiento y, por supuesto, el sector eléctrico. En el caso que nos ocupa hay que decir que las empresas energéticas de São Paulo eran rentables. “Sólo hay que mirar el resultado operacional y el balance de las empresas para

ver que operan con beneficio”, dijo el gobernador Mário Covas (PSDB) al *Estado de S. Paulo* el 09.01.1997. Asimismo, se afirmaba

[El gobierno de São Paulo] “va a proporcionar garantías claras de retorno de inversiones y crear reglas estables para el funcionamiento de un mercado competitivo para distribuidores y consumidores, tanto en el campo de la oferta como en el de la transmisión de energía” (*Governo do Estado de São Paulo*, 1996: 26).

En el primer punto, por el lado de los ingresos, el énfasis se ponía en el combate contra el fraude y en la estabilidad económica; por el lado de los gastos, se redujo el número de empleados en un 30% y se hicieron sustanciales recortes en las inversiones (ver cuadro 11): en el conjunto de la administración directa se redujeron en un 90% las inversiones en relación a lo presupuestado, mientras en la administración indirecta se redujeron las inversiones en 1995 en un 60% en los sectores de energía, transporte y saneamiento, en relación a 1994 (Landi y Passanezi, 1997: 3).

Cuadro 11: Inversiones de las empresas estatales paulistas (R\$ miles, a precios de sept. 96)

Empresa	1993	1994	1995
ELETROPAULO	493.911	566.996	212.034
CESP	1.444.068	1.500.763	691.189
CPFL	126.768	257.028	138.088
COMGAS	27.224	53.284	33.275
SUBTOTAL-1	2.091.970	2.378.072	1.074.587
DERSA	586.626	1.255.251	226.303
METRO	255.604	201.153	78.818
FEPASA	183.966	31.779	11.492
CPTM	289	1.956	1.151
SUBTOTAL-2	1.026.486	1.490.138	317.764
SABESP	554.319	529.894	370.940
SUBTOTAL-3	554.319	529.894	370.940
TOTAL	3.672.775	4.398.104	1.763.291

Fuente: Landi y Passanezi, 1997: 3

En el cuadro 11 se muestra la fuerte reducción de las inversiones en las empresas estatales paulistas, en un intento de controlar el desequilibrio fiscal existente, que estaba adquiriendo dimensiones que preocupaban al gobierno *estadual*. Dadas las restricciones legales establecidas en relación a las inversiones de las empresas estatales, la dependencia era cada vez mayor de los acuerdos con la iniciativa privada. En julio de 1996 se firma el primer contrato de partenariado entre el gobierno del *estado* y una empresa privada, a través de CESP y la *Companhia Brasileira de Alumínio -CBA-*, para la conclusión de las centrales

hidroeléctricas Canoas I y II, con una inversión de la iniciativa privada del orden de R\$ 150 millones, aumentando en 155 MW la potencia instalada en el *estado*.

Se renegotió el 77% de la deuda mobiliaria y contractual del *estado*. A cambio, el *estado* de São Paulo transfirió a la Unión determinados activos privatizables: transferencia integral del control de Banespa, Ceagesp y Fepasa y, como garantía, parte de las acciones de las empresas energéticas CESP y Eletropaulo, reembolsables en el momento de su privatización. En la perspectiva contable que viene siendo habitual en los gobiernos brasileños, se consideraba apenas que los beneficios que daban estas empresas al *estado* eran menores que la tasa de interés que se pagaba por la deuda contraída.

Pero el ecuacionamiento del déficit presupuestario no era suficiente; se requería asimismo un ecuacionamiento de la situación patrimonial, en la cual se insertan las privatizaciones y la renegociación de las deudas. El tercer punto del ajuste fiscal pasaba por las privatización, que pasamos a analizar en el caso *paulista*.

b) El Programa Estadual de Desestatização.

São Paulo fue el primer *estado* a anunciar su decisión de reestructurar el sector eléctrico, antes incluso de que lo hiciera el gobierno federal. En los primeros noventa hubo un intento de establecer “proyectos virtuosos” de partenariado entre el sector privado y el sector público, manteniendo éste condicionales tales como la prerrogativa en la definición de las políticas públicas. A través de la *Companhia Paulista de Desenvolvimento* (CPD), se pretendía reconstruir canales para retomar las inversiones, en sectores con estrangulamientos de capacidad productiva, centrando su atención en la definición de un nuevo aparato legal regulador del régimen de concesiones, aprobado en abril de 1992.

En el primer semestre de 1995, el Secretario de Energía del Estado de São Paulo, David Zylbersztajn propuso un Plan de Reestructuración, que incluía al sector eléctrico paulista en vistas a una próxima privatización. El elemento básico de la reestructuración era la introducción de criterios de gestión privada en el más crítico de los sectores de infraestructura de São Paulo. A través del decreto nº 40.000 de 16 de marzo de 1995 se crea el *Programa Estadual de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na Execução de Obras de Infra-estrutura* con el fin de viabilizar inversiones en el área de

infraestructura. El día 9 de octubre de 1995 se realizó en la sede del gobierno del *estado* de São Paulo el acto de lanzamiento del programa de privatizaciones, siendo gobernador Mário Covas. Los campos de acción del programa eran cuatro: 1) concesiones de servicios públicos y ejecución de obras de infraestructura; 2) proyectos específicos de privatización; 3) venta de bienes inmuebles; y 4) asociaciones diversas en el área social. Mário Covas declaraba “No es que yo sea un ardoroso defensor de la privatización, pero no hay otro camino” (*OESP*, 18.08.1996).

La propuesta de Zylbersztajn era la desverticalización de las empresas y la creación de subsidiarias por unidad de negocio, buscando una mayor competencia, el aumento de la eficiencia y la reducción de los costes. Las principales etapas de la reestructuración serían (Rosa y Senra, 1995: 74-75):

- Implantación de centros de coste por unidad de negocio en las empresas actuales.
- Desmembramiento patrimonial de las empresas y creación de subsidiarias por unidad de negocio: generación, transmisión y distribución.
- Creación e implantación de la *Comissão de Serviços Públicos de Energia*, procurando recuperar la capacidad de regulación y fiscalización del *estado*.
- Fusión de las subsidiarias de transmisión y creación de una empresa prestadora de servicios de transmisión, con la participación de la iniciativa privada.
- Reagrupamiento de las concesiones de generación, con la creación de subsidiarias menor, por cuenca o cascada de río.
- Reagrupamiento de las áreas de concesión de distribución, creando subsidiarias menores, por municipios o regiones de atendimento con equilibrio entre mercado atractivo y por desarrollar.
- Apertura del capital de las subsidiarias de generación y distribución al capital privado, manteniendo el Estado acciones de tipo *golden share*.

El gobierno de Mário Covas utilizó criterios de empresa privada para sanear el sector energético. El gran mérito de la propuesta de São Paulo había sido haber colocado la reestructuración del sector, con la participación de la iniciativa privada, preocupándose en evitar la pérdida de la calidad del servicio y no sólo en vender las empresas. Según Rosa y Senra, esta propuesta evidenciaba la falta de un modelo definido de privatización por parte del gobierno federal.

Esta propuesta fue recibida con fuertes críticas, tanto por parte de quienes se oponían a la separación y privatización de las empresas *estaduales* como por parte de aquellos que propugnaban una privatización más rápida, incluso con el coste de no establecer un ambiente competitivo en el sector eléctrico ⁸⁷. Sin embargo, el obstáculo principal provenía del mantenimiento del modelo centralizado a nivel federal. Así, los inversores no comprometerían su capital en nuevos proyectos a no ser que se fijase con antelación el marco regulador y, especialmente, el modo de fijación de tarifas.

La ya mencionada publicación de la Embajada de Brasil en Buenos Aires, orientada como es lógico a empresarios e inversores, señalaba en 1996:

“...la estrategia de la propuesta de reestructuración del sector eléctrico paulista es la de que el Estado debe alejarse de la responsabilidad de viabilizar recursos para inversiones y debe concentrarse en las actividades inherentes de agente regulador y fiscalizador de la calidad, de los costos para el consumidor y oferente de garantías claras para el retorno de las inversiones. Ese papel será ejercido a través de reglas estables par el funcionamiento de un mercado competitivo en la oferta de energía (sea para distribuidores, sea para consumidores libres) y regulado en la distribución para consumidores sometidos al régimen de exclusividad de abastecimiento (monopolio)”.

Finalmente, la ley *estadual* de privatización, nº 9.361, fue aprobada en julio de 1996, creando el ***Programa Estadual de Desestatização***, que tenía los siguientes objetivos:

- a) Reordenar la actuación del Estado, propiciando la participación de la iniciativa privada en:
 - La ejecución de actividades económicas explotadas por el sector público y,
 - La prestación de servicios públicos y la ejecución de obras de infraestructura, posibilitando retomar las inversiones en esas áreas.
- b) Permitir a la administración pública:
 - La concentración de esfuerzos y recursos en las actividades en que la presencia del Estado sea indispensable para la consecución de las

⁸⁷ Apuntan Landi y Passanezi (1997) que “ese programa de reestructuración recibió varias críticas por su sesgo académico y por la lentitud que imprime la óptica de preparar las empresas para la privatización”.

prioridades de gobierno, especialmente en las áreas de educación, salud y seguridad pública.

- El ofrecimiento de servicios y equipamientos públicos con atendimento de los requisitos de modicidad, regularidad y eficiencia, garantizando la fiscalización por los usuarios.
- c) Contribuir a la reducción de la deuda pública, en vistas a sanear las finanzas del Estado⁸⁸.

En la misma ley se mencionan las distintas modalidades de privatización, que vimos en los capítulos I y III, y la creación de un *Conselho Diretor*, directamente subordinado al gobernador del *estado*, con las funciones de establecer el cronograma, precio mínimo, modalidad, etc. de cada proceso de privatización a realizar en el *estado* de São Paulo. También en esta ley se habla de “acciones de clase especial”, equivalentes a la *golden share* británica. A pesar de ser una ley general, se hace especial mención al sector eléctrico, planteando su reestructuración en los términos que veremos en el siguiente apartado. Se autoriza por la misma al poder ejecutivo *estadual* a crear una empresa pública denominada *Companhia Paulista de Administração de Ativos* (CPA), encargada de alienar los activos patrimoniales de las empresas en las que el *estado* detenga, directa o indirectamente, el control accionario. Esta misma compañía podría emitir títulos de deuda de cualquier tipo, para amortizar, total o parcialmente, deudas contractuales del Tesoro Paulista y de entidades de la administración descentralizada. El objetivo de la CPA, constituida como una “caja de amortización de los pasivos públicos” (Landi y Passanezi, 1997: 19), era adelantar los fondos para sanear los pasivos del *estado* de São Paulo, de modo que, en primer lugar, se garantizase que los recursos de la privatización fueran utilizados para la amortización de la deuda pública (y no para gastos corrientes); y en segundo lugar, que se anticipara en parte el impacto financiero de la privatización. De cara a los inversores, se trataba de aumentar las garantías de cobrar deudas pasadas con la compra de unos títulos respaldados por el proceso de privatización.

Tras la aprobación de la ley fueron contratados consultores para elaborar el modelo de privatización. Su recomendación inicial fue la de vender la *Companhia Paulista de Força e Luz* (CPFL) primero, pues era básicamente una empresa de distribución, y ya hemos indicado

⁸⁸ Información obtenida del *Diário Oficial do Estado* de 06.07.1996, página 1.

cómo se consideraba que no era necesario tener un marco regulador para su privatización pues, al haber competencia, la actividad se autorregularía. El gobierno anunció la intención de promover el agrupamiento de las concesiones de generación y distribución de energía eléctrica, para posteriormente desmembrar en varias las empresas actualmente existentes y proceder a su privatización.

Más allá del ajuste fiscal mencionado, el **objetivo** de la reestructuración se concentra, en primer lugar, en el intento de estimular la formación de un mercado competitivo de energía eléctrica en el área de generación y, en segundo lugar, en el intento de fortalecer el papel regulador del *estado* en las áreas monopolistas de distribución y de transmisión de energía, a través de la creación de la *Comissão do Serviço Público de Energia do Estado de São Paulo* (CSPE) con la misión de regular, controlar y fiscalizar los servicios de distribución de energía eléctrica, por delegación de la ANEEL, con la que firmó, en abril de 1998, un contrato de cooperación, de modo que compartieran la responsabilidad para la supervisión de la calidad de los servicios.

La lógica de la desverticalización, como ya vimos anteriormente, se basa en la idea de reducir el poder de mercado de las empresas concesionarias y de aumentar la capacidad fiscalizadora del órgano regulador. Según la ley, la estructura empresarial prevista era la siguiente:

- a) En el caso de CESP: siete sociedades de generación, dos de distribución y una de transmisión.
- b) En el caso de CPFL: tres sociedades de distribución.
- c) En el caso de ELETROPAULO: una sociedad de generación, seis de distribución y una de transmisión.

Si recordamos lo ocurrido en el caso británico, allí apenas se crearon dos empresas de generación de energía eléctrica, basando la competencia en la amenaza potencial de entrada de productores independientes. Ya vimos cómo el resultado fue en la práctica el mantenimiento de un duopolio que impidió una competencia real. En el caso que ahora nos ocupa, como el *estado* de São Paulo no podía legislar sobre producción independiente (competencia federal) se dejó abierta la posibilidad de crear varias empresas por segmento de actividad, a usar en el caso de que la regulación federal sobre el sector fuera considerada insuficiente para el incentivo de la competencia.

Asimismo, al igual que ocurría a nivel federal se iniciaba la privatización por las empresas de distribución a causa del alto grado de incumplimiento histórico de las empresas estatales hacia las compañías de generación. Así, la propiedad privada de las distribuidoras aumentaría la confianza de los inversores privados en el proceso de privatización del sector, maximizando los ingresos por la venta del segmento de generación.

Ante el establecimiento de una regulación federal, posteriormente, el *Conselho Diretor* decidiría crear menos empresas de las permitidas por la ley. En relación a este punto, hubo cierto desacuerdo en un principio entre el gobierno federal y el gobierno *estadual*, en cuanto a que desde Brasília se consideraba que había que esperar a que estuviera terminado el estudio realizado por la consultora Coopers & Lybrand para establecer el nuevo modelo del sector eléctrico; por el contrario, desde el gobierno de São Paulo se mantenía que el conjunto de leyes del sector eléctrico de los últimos años y la creación de la ANEEL era suficiente para definir las directrices, faltando apenas algunas cuestiones puntuales que dependerían más de medidas ejecutivas que de nuevas leyes. Así, se procedió a la venta del sector eléctrico paulista en el año 1997, sin tener aún un marco regulador bien definido.

Se establecía que las concesiones se otorgarían al sector privado por 35 años, 25 en el caso de las distribuidoras. El patrimonio líquido en juego era del orden de R\$ 19.000 millones. Con el mayor programa de privatización *estadual*, São Paulo esperaba recaudar, en 1998, unos R\$ 25.000 millones por la venta de 7 compañías eléctricas. El entonces vice-gobernador, y coordinador del PED, Geraldo Alckmin, declaraba que sólo el 10% sería destinado a inversiones, según consta en la ley creadora del PED; “el otro 90% va para el pago de las deudas de las empresas y del gobierno” (*OESP*, 18.01.1998). 10.500 millones de reales se destinarían a pagar la deuda de la CESP, 7.000 se pagarían al gobierno federal y otros 2000 a los abastecedores. Para facilitar la participación de un número suficiente de potenciales compradores, el gobierno paulista aceptaría títulos vencidos de deuda (“*moedas podres*”) que pudieran ser usados para reducir las deudas del *estado*. En los trabajos de preparación para la privatización, el gobierno del *estado* de São Paulo negoció una deuda de R\$ 2.600 millones con Eletrobrás, además de haber conseguido recortar costes con funcionarios y aumentar la productividad (Castro, 1997: 24-25). De este modo, el gobierno *estadual* iba eliminando los obstáculos para la transferencia de sus empresas energéticas a la iniciativa privada. La perspectiva se resume en esta cita

“Toda la lógica de privatización en São Paulo en el área de infraestructura es la de que el Estado deje de ser proveedor de servicios y abra espacio para inversiones privadas” (Geraldo Alkim, vice-gobernador y coordinador el *Programa Estadual de Privatização*, en *Revista da Indústria*, 1997: 10).

Cuadro 12: Reestructuración del sector público paulista. Empresas a privatizar.

Electricidad	CESP, CPFL, ELETROPAULO
Gas	COMGAS
Transporte	
Ferrocarriles	FEPASA
Trenes urbanos	CPTM
Autopistas	DERSA/DER
Metro	METRÔ
Saneamiento	SABESP
Otros	CEAGESP

Fuente: Bonini, 1998

El gobierno del *estado* de São Paulo pone a la venta todas las empresas públicas, incluyendo energía (electricidad y gas), transporte (ferrocarriles, trenes urbanos, autopistas y metro), saneamiento y otros (almacenes, hoteles, e tc.). Aunque se parte de una óptica fiscal, de eliminación de la deuda pública, también existe un alto componente de neoliberalismo fundamental en la medida en que apenas se buscan otras alternativas, no se introduce competición en los sectores privatizados y se privatiza sin regulación en el marco de la idea ya aquí mencionada de que el sector privado se autorregula. Como ya señalamos, la privatización es una solución relativamente fácil y rápida. Veremos a continuación qué ocurrió en el caso particular del sector eléctrico.

c) La reestructuración y privatización de CPFL, CESP y ELETROPAULO.

Si ya vimos las dificultades del sector eléctrico a nivel federal, la crisis fue incluso peor en las empresas *estaduales*. En el momento en que los bancos comerciales tuvieron dificultades en los primeros años ochenta, algunos *estados* comenzaron a utilizar sus empresas de energía eléctrica para el financiamiento indirecto de sus déficits públicos, responsabilizándose aquellas de algunas actividades no relacionadas con su rama de negocios. Las empresas eléctricas eran un peso pequeño en el presupuesto *estadual*, hubo pocas transferencias desde los años 80. Las empresas eléctricas paulistas no consumían recursos públicos desde hacía años; en el caso de CPFL y Eletropaulo desde los años ochenta, y en el caso de CESP desde 1995 -e incluso desde antes sólo para complementar las jubilaciones, representando un 8,7%

de las transferencias intragubernamentales del *estado* de São Paulo-. Era más el problema de las deudas.

Cuadro 13: Datos agregados de las empresas eléctricas paulistas.

Año	CESP	CPFL	ELETROPAULO	TOTAL
Número de empleados				
1994	19.705	7.755	23.358	50.818
1995	13.404	6.976	18.807	39.187
1996	11.118	6.611	17.878	35.607
Número de consumidores				
1994	1.296.811	2.155.384	5.732.858	9.185.053
1995	1.349.851	2.244.694	5.845.988	9.440.533
1996	1.398.536	2.335.448	6.101.293	9.835.277
Energía eléctrica suministrada				
1994	8.949	14.940	52.697	76.586
1995	9.409	15.851	54.716	79.976
1996	9.528	16.705	55.299	81.532
Número de empleados por GWh				
1994	2,20	0,52	0,44	0,66
1995	1,42	0,44	0,34	0,49
1996	1,17	0,40	0,32	0,44

Fuente: *Governo do Estado de São Paulo*, 1997a: 27

El valor estipulado en la privatización de las tres empresas paulistas de energía eléctrica (CPFL, CESP y Eletropaulo) es de US\$ 23.600 millones, más del doble de los US\$ 11.000 millones que fueron recaudados con la venta del sector eléctrico británico (*Revista da Indústria*, 1997: 10). Tanto CESP como Eletropaulo fueron subdivididas en unidades menores, por sector y por área de actuación. Ambas habían heredado altísimos niveles de endeudamiento del gobierno, así como habían acumulado deudas no pagadas por sus adquisiciones de energía de Eletrobrás (incluyendo la energía adquirida de Itaipu). El sector de transmisión debería quedar en manos del gobierno para “garantizar el control estratégico y la igualdad en la competición entre las empresas” (*Governo do Estado de São Paulo*, 1997b: 65).

En los tres casos, los modelos de venta fueron concebidos como piezas fundamentales para el programa de reestructuración y ajuste fiscal del *estado*, particularmente en lo referente al acuerdo de renegociación de la deuda pública paulista con el gobierno federal. Además, pretendían contribuir al ecuacionamiento de las dificultades económico-financieras vividas por esas concesionarias y adecuarlas al nuevo modelo institucional del sector eléctrico puesto en marcha por el gobierno federal (Bonini, 1998: 14). Tras un modelado inicial de

implantación de centros de costes por unidad de negocio en las empresas, del desmembramiento patrimonial de las empresas y de la creación de subsidiarias por unidad de negocio (generación, transmisión y distribución), el gobierno paulista decidió vender la CPFL en bloque, incluso después de haber agrupado el área de concesión de la empresa en tres unidades de negocios ⁸⁹, bajo el argumento de que así obtendría mayor recaudación y aceleraría el proceso (Rosa et alii., 1998: 164).

En el caso de la *Companhia Paulista de Força e Luz-CPFL*, su fase estatal duraría 32 años, de 1964 a 1997, año en que pasó a ser la primera gran empresa a ser privatizada por el gobierno de Mário Covas. Fue la primera porque no presentaba especiales problemas y porque permitía reducir una parte importante de la deuda de CESP⁹⁰. Se decidió (*Diário Oficial do Estado*, 15.10.97) que el modelo de privatización de CPFL sería el de venta en una única empresa. Tenía ésta 6.143 funcionarios, una facturación de R\$ 2.700 millones y un beneficio de R\$ 119 millones en 1996, el mejor resultado de su historia. Su resultado operacional fue de R\$ 176 millones, después de varios años de resultados negativos. Según el gobierno del *estado*, “la contribución de la empresa a la sociedad en 1996, a través de tasas e impuestos, fue de R\$ 401 millones” (*Governo do Estado de São Paulo*, 1997b: 42). Esta empresa distribuidora de energía estaba valorada en R\$ 4.000 millones. Opera en 234 municipios y supone un 6,47% del mercado de distribución brasileño. Su privatización se produjo el día 5 de noviembre de 1997, con la adquisición del control accionarial por el consorcio VBC (Votorantim⁹¹, Bradesco e Camargo Corrêa), juntamente con una empresa formada por fondos de pensiones. Este consorcio pagó R\$ 3.014 millones por el 57,60 % de las acciones ordinarias, con un sobreprecio del 70%, bastante más del 40% esperado, debido a la entonces reciente crisis de las bolsas. El BNDES ofreció en este caso una línea de crédito de R\$ 890 millones⁹², mitad del precio mínimo de 1.772 millones. Este resultado supone que se pagaron R\$ 457 por MW/hora vendido (US\$ 3.217 por consumidor), superando el valor alcanzado en anteriores privatizaciones. En noviembre de 1997, el Consorcio VBC tuvo que

⁸⁹ Denominación dada a los tres segmentos de la cadena energética del sector eléctrico.

⁹⁰ Mário Covas, gobernador del *estado* de São Paulo declaró a *O Estado de S. Paulo* el 5 de noviembre de 1997 que el dinero de la venta de CPFL sería totalmente capitalizado por su ex-controladora y usado para reducir a un 30% la deuda bancaria de CESP (R\$ 9.300 millones, siendo la total de R\$ 12.400 millones) y prepararla así para la privatización.

⁹¹ El Grupo Votorantim es el mayor consumidor individual de energía eléctrica del país, con una cuenta de luz correspondiente al 3% de toda la electricidad comercializada en Brasil.

⁹² Se cree que el gobierno habría negociado compensaciones al grupo brasileño VBC para que presentase una propuesta ganadora, con ayuda de un préstamo del BNDES (*OESP*, 06.11.1997), hipótesis que tiene sentido ante la necesidad del gobierno *estadual* de demostrar seguridad en el inicio de su programa de privatizaciones.

realizar la liquidación financiera de la sobra de la oferta a los empleados, desembolsando algo más de R\$ 491 millones, con lo que el valor de la operación totaliza R\$ 3.527 millones.

Según publicaba el periódico *Folha de S. Paulo* de 19.06.1998, “la CPFL prestaba mejores servicios cuando era estatal”. El DEC ⁹³ de la empresa subió de 8.6 en noviembre de 1997 a 10.4 en abril de 1998, lo que supone un aumento en las interrupciones en el suministro de energía eléctrica del 20%.

La Companhia Energética de São Paulo-CESP era la compañía generadora de energía más importante de Brasil después de Itaipu. CESP poseía casi todos los activos de generación del *estado* ⁹⁴. En el momento del inicio de su privatización, tenía 9 centrales hidroeléctricas y controlaba la distribución de electricidad de las regiones más ricas de São Paulo, siendo responsable en 1998 del 20% de la energía eléctrica del país con una capacidad instalada de 11.022 MW. Contaba CESP en 1996 con 20.000 empleados, siendo 680 en cargos de gestión. En el proceso de reestructuración fueron reducidos un 60% de estos cargos, disminuyendo el personal a poco más de 11.000. En el primer semestre de 1996, CESP consiguió un beneficio líquido de R\$ 157 millones, contra unas pérdidas de R\$ 124 millones en igual período el año anterior. El resultado de los servicios de CESP (ingresos - gastos operacionales) fue de R\$ 702 millones en 1996, cuatro veces superior al de 1994. Sus pérdidas operacionales fueron reducidas al 5%, muy por debajo de la media nacional de 12%. Andrea Matarazzo, presidente en esa época de CESP, señalaba que a pesar de los beneficios, la venta de los activos de la empresa era urgente, dada la mala situación financiera de la empresa, con un endeudamiento de corto plazo de R\$ 3.100 millones y un endeudamiento total de R\$ 11.000 millones; tenía 2.000 millones de deudas vencidas y los intereses superaban el 30% al año, gastando cerca de R\$ 200 millones al mes sólo con amortizaciones de la deuda (*Gazeta Mercantil*, 16.09.1996). En el caso de CESP, el gobierno *estadual* veía la necesidad de realizar un saneamiento financiero previo antes de dividir la compañía. Al estar CESP endeudada en dólares, la venta de estas empresas se vio afectada por la devaluación del real después del cambio en la política cambiaria a principios de 1999. Antes del cambio, la deuda externa total de CESP era de US\$ 4.800 millones, venciendo en 2014 y debiendo pagar en ese año 800 millones de reales; con la devaluación esta cifra se situó en 960 millones.

⁹³ Índice de Duração de Interrupção Equivalente por Consumidor.

⁹⁴ Poseía centrales generadoras valoradas en US\$ 18.000 M.

CESP lleva a cabo inversiones significativas en la hidrovía Tietê-Paraná sin recibir nada a cambio. En realidad, como apunta Kawall, “subsidiando los intereses del sector privado en la región”. Era asimismo responsable de las operaciones de control de inundaciones en los principales ríos de la ciudad de São Paulo, sin ser pagada por ello por el gobierno *estadual*, su principal accionista.

En enero de 1999, el consejo del PED aprobó la propuesta de dividir la CESP en cuatro empresas y venderlas por separado en ese mismo semestre. Se mantuvo la idea original de segmentación por cuencas hidrográficas, quedando dividida en: Paranapanema, Tietê y Paraná, y una empresa de distribución: Elektro. Estas cuatro empresas poseían capacidad para generar 12.700 MW y estaban valoradas en R\$ 19.800 millones. El gobierno subastaría un 30% del capital. Se inició el proceso de escisión con la creación el 1 de junio de 1998 de la empresa **Elektro-Eletricidade e Serviços S.A.**⁹⁵, como empresa subsidiaria de distribución de CESP, abasteciendo a 223 municipios paulistas. Fueron transferidos a Elektro todos los activos operacionales de distribución de CESP y de pequeñas centrales hidroeléctricas -Lobo, Emas y Rogi-. Se vendió el 47% del capital votante de Elektro, un 10% del cual se reservó a los empleados de la CESP, con un descuento del 50% sobre el precio mínimo de las acciones. Se privatizó el día 16 de julio de 1998, con el sistema de venta de sobre cerrado y la empresa norteamericana Enron pagó R\$ 1.479 millones en moneda nacional, casi el doble del precio mínimo establecido (R\$ 743,6 millones). La decisión de dejar el área de distribución en apenas una empresa (Elektro), bajo la forma de subsidiaria integral, pretendía garantizar la competición, según el gobierno, por la existencia de múltiples áreas de concesión en un mismo contrato. Sin embargo, este argumento no parece muy sólido ante la evidencia de que una sola empresa se ocuparía de grandes zonas del *estado* de São Paulo en régimen de monopolio. Con el argumento de maximizar el valor económico y la atracción para la venta, en el área de generación tampoco se siguió lo previsto en la ley.

Las otras tres empresas en que se dividió CESP en abril de 1999 fueron:

1. **Companhia de Geração de Energia Elétrica Paranapanema:** vendida el 28 de julio de 1999 a la norteamericana Duke Energy por R\$ 1.239 millones (US\$690 millones) con un sobreprecio de 90% sobre el precio mínimo (R\$ 652 millones). Sus 8

⁹⁵ Se trataba de una pequeña empresa, con apenas 110 empleado, que suponía sin embargo el 5,5 % del mercado de distribución brasileño y abastecía a 1.400.000 consumidores distribuidos en 228 municipios.

centrales generaban 2.600 MW (4,9% del sistema generador brasileño), con activos de R\$ 3.700 M y patrimonio líquido de R\$ 2.600 M. Se vendió primero esta empresa por ser la menor de las resultantes de la escisión de CESP.

2. *Companhia de Geração de Energia Elétrica Tietê*: vendida el 27 de octubre de 1999 con un sobreprecio de 149,4% sobre el precio mínimo, totalizando R\$ 274,9 millones. El BNDES financió la mitad del precio mínimo a la norteamericana AES.

3. *Companhia Elétrica Paraná*: la mayor y más compleja de las tres, representando el 16% del total del mercado brasileño de generación de electricidad. Esta empresa sola es mayor que la federal Furnas, con 7.500 MW de potencia. Privatización prevista para 26.05.1999 con un precio mínimo fijado por el *Conselho Diretor* en R\$ 1.739 millones⁹⁶ y atrasada.

Los sistemas de transmisión permanecerían en manos del gobierno *estadual* “para preservar la neutralidad del sistema para los competidores privados en la generación y la distribución” (Dantas, 1996: A-9), y hasta que la legislación respecto a este segmento fuera definida⁹⁷.

Estas cuatro empresas redujeron su personal en un 81%, pasando de 7.549 en 1994 para 1.005 en diciembre de 1996. Es curioso que el *estado* de São Paulo presenta este dato como algo positivo, lo cual tampoco es extraño en un contexto en el que se demoniza la empresa pública en la sociedad brasileña, tanto a través de los medios de comunicación como de declaraciones de los políticos e intelectuales⁹⁸.

Según *O Estado de S. Paulo* (21.04.1999), el gobierno esperaba recaudar unos R\$ 4.000 millones por la venta de generación de CESP, además de transferir a los futuros concesionarios una deuda de US\$ 9.000 millones que vence en 2004.

⁹⁶ Según ILUMINA, el coste de construcción de nuevas hidroeléctricas es del orden de US\$ 1.400 por kw instalado, lo que supondría que la parte en venta costaría unos US\$ 3.600 o, al cambio de entonces, unos R\$ 6.900 millones. Y esto sin contar el valor de los recursos humanos de la empresa, cuya formación y experiencia acumulada valen incalculables millones de dólares, que ni siquiera son tenidos en cuenta.

⁹⁷ En junio de 1999 se abre una investigación judicial por la división de CESP, ya que se privatizaría la parte rentable de la empresa mientras la transmisión permanecería pública, fragilizada y sin condiciones de hacer las inversiones necesarias para la expansión de su infraestructura, con graves consecuencias para el consumidor y para el sistema nacional de energía.

⁹⁸ En un contexto de creciente internacionalización de la economía brasileña y de venta de parte importante del sector productivo estatal a empresas extranjeras, sirva de anécdota el hecho de que el edital de privatización de las tres empresas de generación de energía resultantes de la división de la CESP tenía una cláusula obligando a los futuros concesionarios a utilizar apenas equipamientos y servicios suministrados por empresas nacionales (OESP, 26.06.1999).

Es cuanto menos paradójico que justo el año en que se procede a su privatización, CESP presente sus mejores resultados. Así, en el año 1999 (antes de la escisión), la empresa tuvo un beneficio líquido de R\$ 29 millones, con unas ventas de R\$ 2.300 millones e inversiones de R\$ 521 millones. Incluso la deuda, utilizada por el gobierno del *estado* como argumento para proceder a su privatización, se redujo sustancialmente en ese año, pasando de R\$ 10.000 millones a R\$ 3.390 millones. La propia empresa apunta que “esa reducción es resultado del saneamiento de la empresa y de la venta de participaciones”⁹⁹, realizadas antes de su venta.

ELETROPAULO era una concesionaria que abastecía a la región metropolitana de la capital paulista y vendía un volumen de energía equivalente al consumo de Argentina, siendo la mayor distribuidora de América Latina. Presentó unos beneficios de R\$ 169 millones en 1996 y R\$ 83 millones en 1997, frente a unas pérdidas de R\$ 44 millones en 1994. El resultado operacional fue de R\$ 548 millones, frente a los R\$ 138 millones de 1994. La empresa facturó R\$ 6.400 millones. Frente a estos datos, en palabras del Secretario de Energía de São Paulo, Andrea Matarazzo “Eletropaulo es una empresa problemática, con una red antigua, y la privatización va a asegurar las inversiones necesarios para la mejora de la calidad de los servicios”.

En el caso de la reestructuración de Eletropaulo, también con el objetivo de maximizar los recursos obtenidos, se decidió crear apenas cuatro empresas (de las ocho legalmente permitidas): una *genco*, una *transco* y dos empresas de distribución:

1. **Empresa Metropolitana de Águas e Energia, S.A. (EMAE)**: concesionaria de generación de energía eléctrica, con activos de R\$ 981 millones y patrimonio líquido de R\$ 915 millones. No será privatizada de momento pues incluye fábricas con restricciones medioambientales.
2. **Empresa Paulista de Transmissão de Energia Elétrica (EPTE)**: concesionaria de transmisión, propietaria de toda la red básica de la antigua Eletropaulo S.A., con activos de R\$ 2.097 y patrimonio líquido de R\$ 1.881 millones. Permanecerá bajo control del Estado, vendiéndose 36,69% de las acciones.
3. **Eletropaulo-Metropolitana Eletricidade de São Paulo, S.A. (EME)**: concesionaria de distribución de energía eléctrica, que atenderá a 4,2 millones de consumidores en la región del Gran São Paulo, con activos de R\$ 5.171 millones y

⁹⁹ Ver www.cesp.com.br

patrimonio líquido de R\$ 1.509 millones. Con 10.127 empleados, abastecía a 24 municipios y representaba el 13% del mercado de distribución nacional.

4. **Empresa Bandeirante de Energia, S.A. (EBE):** concesionaria de distribución que atendería a 1,9 millones de consumidores pertenecientes a la región oeste de la capital, Vale do Paraíba, Baixada Santista y Alto Tietê, con activos de R\$ 1.800 millones y patrimonio líquido de R\$ 859 millones.

El valor total de las 3 subdivisiones de Eletropaulo que serán vendidas se calcula en R\$ 10.000 millones. El gobierno va a vender 74,8% del total de acciones ordinarias, que corresponde al 29,8% del capital total. Las demás acciones ordinarias serán ofrecidas con descuento a los clubes de inversión de los funcionarios, conforme determina la ley de privatizaciones. Así, según el diario *O Estado de S. Paulo* (07.03.1998), Eletropaulo debía rendir un mínimo de R\$ 3.200 millones.

El procedimiento era por sobre cerrado y el criterio la mejor oferta financiera. El pago debía hacerse en efectivo 10 días después de la subasta y 30% del valor podría ser pagado con acciones de la *Companhia Paulista de Ativos* (CPA). En este caso, el dinero iba destinado a reducir deudas del *estado*. El resto del dinero iba al Tesoro, pero cerca de R\$ 1.000 M ya estaba comprometido como pago de deudas renegociadas del gobierno del *estado* con el gobierno federal. Las acciones de Eletropaulo habían sido dadas como garantía de la deuda.

Las subastas de EBE, EME y EPTE fueron marcadas para el mismo día, el 15 de abril de 1997¹⁰⁰. Se vendió la **Eletropaulo-Metropolitana Eletricidade de São Paulo, S.A. (EME)** por el precio mínimo de R\$ 2.026 millones al consorcio liderado por el grupo Light y la EDF (*Électricité de France*). Como ya señalamos en el caso de la venta de Light a este mismo grupo, se da la circunstancia de que una empresa estatal era comprada por otra empresa estatal.

Las otras dos ventas fueron postergadas ante la ausencia de compradores. En el caso de la EBE, esta ausencia pudo deberse al hecho de que poseía un mercado donde la participación de consumidores industriales alcanzaba el 65%, lo que aumenta el riesgo frente a las perspectivas

¹⁰⁰ En cuanto a venta de participaciones minoritarias, se vendió el 64% de las acciones preferenciales de Eletropaulo-Eletricidade de São Paulo S.A. el 16.12.1997 por R\$ 476,21 millones, precio mínimo marcado en la subasta.

de apertura del mercado de compra y venta de energía eléctrica entre generadores y grandes consumidores, como vimos anteriormente. Así, como era de esperar, no hubo sobreprecio en esta venta. En el caso de la EPTE, la falta de empresas interesadas pudo deberse a tres factores: la falta de definición de la tarifa a se cobrada en la transmisión de la energía, el hecho de poseer un mercado muy limitado y el no estar siendo transferido el control de la empresa (apenas se puso en venta el 36,6% de las acciones ordinarias, con la idea de tener un socio estratégico).

En una segunda subasta, el 17 de septiembre de 1998 fue privatizada la **Empresa Bandeirante de Energía (EBE)**. Un consorcio formado por *Eletricidade de Portugal* (EDP) y una empresa mixta formada por tres corporaciones brasileñas, entre ellas la antigua estatal privatizada CPFL, fue el único participante de la subasta. Se pagó el precio base de R\$ 1.014M por el 74,88% de las acciones ordinarias y el 29,80% del capital votante de la cuarta distribuidora eléctrica del país. La EBE exigía inversiones de R\$ 250 M en los dos primeros años y R\$ 100 M en los siguientes. Se daba nuevamente la circunstancia de que la EDP, que posee también el 30% del control de la CERJ, era una empresa estatal, con un 50,1% del capital votante en manos del Estado portugués, tiene 800 mil accionistas y atiende a 5 millones de consumidores, con negocios también en Guatemala.

En cuanto a la **Empresa Paulista de Transmissão de Energia Elétrica (EPTE)** se ofreció el 36,39% del capital con derecho a voto por un precio mínimo de R\$ 149 millones.

Cuadro 14: Subastas de empresas del sector eléctrico en el *estado* de São Paulo.

Empresa	Fecha de venta	% ON venta	Valor de venta	Sobre-precio	PMN¹⁰¹	
CPFL	05.11.97	57,60	3.014,91	70,1	7,1	VBC (45,32%), Previ (38%), Bonaire Participações (16,68%)
Eletropaulo Metropolitana	15.04.98	74,88	2.026,73	0,0	13,7	Light ¹⁰² (100%)
Elektro	16.07.98	90,00	1.479,00	98,9	4,1	Enron (Estados Unidos)
EBE-Bandeirante	17.09.98	74,88	1.014,52	0,0	9,2	EDP (Portugal), VBC, CPFL
Cesp-Paranapanema	28.07.99	36,92	1.239,16	90,2	4,9	Duke-Energy (Estados Unidos)
Cesp-Tietê	27.10.99	38,66	938,07	29,9	5,6	AES (Estados Unidos)

Fuentes diversas.

¹⁰¹ Participación en el mercado nacional.

¹⁰² Lightgás, subsidiaria de Light, compró el control accionario (74.8% acciones ON) de la Eletropaulo Metropolitana. Otros socios: Eletrobrás (28.8%). Con Light Gas participan AES, Houston, Bandespar, CSN y EDF.

4. A modo de recapitulación: implicaciones de la privatización del sector eléctrico.

“La cuestión básica es que el eje de las reformas del sector eléctrico brasileño tiene como dinamo la rápida privatización de las empresas eléctricas. Este objetivo trae el dilema de no definir claramente las reglas y obligaciones de los nuevos agentes sectoriales, trayendo reflejos negativos para la eficiencia del sector eléctrico. Una evidencia de esto es que, secundariamente, el gobierno va implementando un nuevo modelo sectorial, cuyo objetivo declarado es viabilizar un mercado más competitivo de energía, pero que se subordina a la lógica de la privatización” (Rosa et alii., 1998: 144).

“Una serie de cuestionamientos para un nuevo modelo eléctrico brasileño todavía no fueron resueltos pero la privatización sigue su curso acelerado y aparentemente irreversible” (Rosa et alii., 1998: 144).

Actualmente, la energía es un factor indispensable para cualquier actividad humana. De ella dependen los transportes, las comunicaciones, la producción industrial, la conservación de los alimentos, la iluminación de las residencias, el funcionamiento de los hospitales, de las instituciones de enseñanza, etc. Así, la planificación energética debería ocupar una posición destacada en la formulación de políticas de desarrollo económico y social. Sin embargo, vemos cómo aquella no se desarrolla en Brasil como podía suponerse que lo haría.

Tras años arrastrando una profunda crisis, la ley 8.631 da inicio en 1993 al proceso de reforma del sector eléctrico, eliminando el régimen tarifario por el coste del servicio, promoviendo asimismo la compensación de las cuentas de las empresas eléctricas con el Tesoro y eliminando el concepto de remuneración mínima legal garantizada. La creación del Sistema Nacional de Transmisión de Energía Eléctrica (SINTREL) y la fijación de las tarifas de transporte para la energía eléctrica, sugería la desverticalización contable de las empresas verticalizadas. En 1995 se establece la ley de concesiones, especialmente importante para el sector eléctrico, introduciendo la competencia en la construcción de nuevos proyectos eléctricos a través del régimen de licitación de concesiones. La ley 9.074/95 establecía las condiciones legales para que los grandes consumidores de energía eléctrica (con carga superior a 3 MW) pudieran elegir libremente su generador, introduciendo la competencia en el suministro de electricidad. Posteriormente se crea la ANEEL en sustitución del DNAEE, para cumplir la doble tarea de poder concedente y órgano regulador del nuevo mercado eléctrico.

Las privatizaciones de Escelsa y Light, antecediendo a la legislación que dio origen al nuevo modelo, contribuyó a generar imprecisiones en sus contratos de concesión, que se convertirían

en problemas años después en el servicio ofrecido a los ciudadanos. Finalmente, en 1997, y a partir de un estudio elaborado por la consultora Coopers & Lybrand, se establece un nuevo modelo para el sector eléctrico, basado en:

- Salida del Estado y privatización de los segmentos de generación y distribución.
- Desverticalización y descentralización.
- Modelo comercial competitivo.
- Libre acceso a la red.

Con la pretensión de sacar al sector eléctrico de su crisis, la reforma planteada tenía que tener en cuenta que se trata de una industria en red, que exige un permanente equilibrio eléctrico en todos los puntos del sistema. Esta característica técnica limita las posibilidades de introducir competición en este sector, complejizando la reestructuración institucional como hemos visto. Así, los expertos críticos con el proceso de privatización llevado a cabo en Brasil señalan que el punto clave de la reforma no está en la privatización de los activos estatales, sino en la estructura del mercado y en la inadecuación del régimen regulatorio. Cree Mario Roque Bonini, de la *Fundação do Desenvolvimento Administrativo*, en entrevista mantenida el 31.08.1998, que el problema de las empresas eléctricas no era ser privadas o públicas, sino el modelo, la autorregulación.

“El gobierno federal, incluso delante de un contexto de aumento del riesgo de déficit de energía y de la necesidad de un aporte estimado en US\$ 6.500 millones de recursos anuales, está preocupado básicamente en vender los activos estatales para abatir la deuda, incluso sin esperar a tener una indispensable redefinición institucional (régimen tarifario, órgano regulador, etc.)”
(Rosa et alii., 1998: 20).

El énfasis del sector eléctrico en la generación de energía hidroeléctrica había llevado décadas antes a la creación de un modelo centralizado de despacho de carga y un sistema interconectado de transmisión. Además, la estructura accionarial en el sector era relativamente complicada (Kawall, 1999: 181), dado que, como servicio público, a pesar de que el sector como un todo fuese propiedad pública, el gobierno federal era propietario de los activos de generación y transmisión, mientras los gobiernos *estaduales* lo eran de las empresas de distribución. Los problemas de deuda de estas empresas eran importantes como para proceder a una privatización del sector como un todo.

Las reformas planteadas en los años noventa se basan en el siguiente diagnóstico de crisis del modelo institucional hasta entonces vigente:

- Crisis financiera de la Unión y de los *estados*, inviabilizando la expansión de la oferta de electricidad y el mantenimiento de la confiabilidad de las líneas de transmisión. Y esto en un contexto de crecimiento elevado del consumo de energía.
- Mala gestión de las empresas de energía, provocada por la ausencia de incentivos de eficiencia productiva y de criterios técnicos para la gestión administrativa.
- Inadecuación del régimen regulatorio, ante la ausencia de un órgano regulador, de conflictos de intereses sin arbitraje, del régimen tarifario basado en el coste de servicio y de remuneración garantizada. A este hecho se suma la utilización de las tarifas como instrumento de control inflacionario.

La reforma del sector eléctrico pretendía resolver las siguientes cuestiones:

- a) Garantizar las condiciones para la expansión de las inversiones sectoriales al menor coste;
- b) Estimular la competición en la generación y la comercialización de la energía, y
- c) Reducir la deuda pública y mejorar la eficiencia productiva y la capacidad de inversión de las empresas con las privatizaciones.

Partiendo de un neoliberalismo instrumental, según el cual el Estado no era eficaz en el sector eléctrico, se pasa a un neoliberalismo fundamental, por el que se plantea la privatización como panacea. Como ya señalamos en el capítulo I.4., no hay suficientes evidencias de que el sector privado sea siempre más eficiente que el sector público. En el caso que aquí nos ocupa, Vickers y Yarrow (1988) compararon empresas eléctricas públicas y privadas y concluyeron que había poca diferencia entre ellas en términos técnicos y de eficiencia de costes. En 1993, M. Pollitt, en un estudio publicado por el FMI, analizó dos conjuntos de datos: 95 empresas eléctricas en 9 países en 1986 y, luego, 786 empresas en 14 países en 1989, que suponen el 40% de la generación termoeléctrica mundial. Aplicando diferentes metodologías concluye que no hay diferencias significativas de eficiencia entre las públicas y las privadas (citado en Rosa y Senra, 1995: 28-29).

Una vez más, el caso del *estado* de São Paulo muestra cómo una empresa estatal deficitaria puede ser rentable sin necesidad de pasar a manos privadas. Así, se consiguieron beneficios en CPFL¹⁰³ y en ELETROPAULO, y un resultado operacional positivo también en CESP, si bien esta empresa terminó con pérdidas dadas las elevadas deudas que tenía. Asimismo, se realizaron importantes inversiones en la formación del personal, siendo todavía las empresas públicas. Sin embargo, por el método de valorización por el flujo de caja descontado, este tipo de gastos no se tienen en cuenta a la hora de calcular el precio de la empresa a ser privatizada.

Sin embargo, esta realidad y los mencionados estudios son obviados y, tras una serie de tímidas e infructuosas reformas, se procede a la privatización del sector eléctrico brasileño. Se plantea en primer lugar la privatización de las empresas de distribución, con el fin de evitar los impagos a las generadoras, frecuentes en el sistema eléctrico brasileño. Una vez privatizada la distribución, decía el economista jefe del Citibank, Carlos Kawall, que la principal dificultad había sido superada y que ahora los inversores estarían más tranquilos, pues sabían que podían comprar empresas de generación sin miedo a no ser pagados por sus clientes¹⁰⁴ (OESP, 02.08.1998). De este modo, las empresas privadas interesadas en participar en el sector se mostrarían dispuestas a adquirir empresas de generación, con el convencimiento de que las nuevas empresas de distribución, ya privatizadas, cumplirían con los contratos establecidos. Se privatizan así casi todas las empresas de distribución del país, pasando en una segunda etapa a privatizarse las de generación, empezando por la federal Gerasul.

La desestatización surgía también mecanismo de establecimiento de nuevos paradigmas gerenciales y para la captación de nuevos recursos para la expansión de la oferta de servicios de energía eléctrica. Sin embargo, la planificación y la introducción de las sucesivas innovaciones institucionales desde 1993 estuvo esencialmente marcada por el objetivo del saneamiento financiero y de la privatización (Bielchowsky, 1997: 39) y no por una reorganización planificada del sector con una articulación productiva. Así:

1. Hubo un descuido en cuanto al comportamiento esperado de los inversores, quedando patente ante la incapacidad de reacción frente a la aceleración de la demanda provocada por el Plan Real. Además, en la línea ya apuntada, el gobierno

¹⁰³ En 1996, la CPFL presentó el mayor beneficio líquido de su historia, vendiendo 16.705 GWh a 2.335.448 consumidores, distribuidos en 234 municipios de su área de actuación.

se negó a endeudar a las empresas estatales para incrementar las inversiones, ni permitió que Eletrobrás actuase como agente financiador¹⁰⁵. Prevaleció pues la voluntad política del Ministerio de Hacienda de maximizar las mejoras macroeconómicas sobre la voluntad política del cuerpo técnico de la empresa de correr pocos riesgos de racionamiento de energía eléctrica¹⁰⁶.

2. Se tomó la decisión política de avanzar en el proceso de privatización sin esperar al establecimiento del nuevo marco regulatorio. Se pretendía mostrar que el proceso estaba en marcha y que existía la firmeza del gobierno hacia una política pro-mercado. Esto tuvo dos costes:

- Por un lado, el valor alcanzado en las ventas puede haber sido inferior al que se habría obtenido con un marco regulatorio y, con ello, menos incertidumbres.
- Por otro lado, las primeras privatizaciones se llevaron a cabo con insuficientes cláusulas en cuanto a las multas a aplicar en caso de insuficiente calidad de los servicios¹⁰⁷.

Los aspectos tarifarios eran relevantes en este proceso como viene siendo apuntado. Y es que el sistema de formación de precios conocido como “servicio por el coste”, a pesar de las críticas que ha recibido, preveía la amortización del coste de las centrales de modo que las centrales más antiguas compensaran el peso de las centrales más caras. Así, existen centrales ya amortizadas que operan con costes bajos¹⁰⁸ y consiguen ofrecer beneficios al tiempo que una tarifa razonable. Este sistema permitió durante décadas una expansión del sector acorde con la demanda. Con el nuevo sistema, se espera una expansión de la oferta por una reacción

¹⁰⁴ Ya vimos como el incumplimiento en los pagos se convirtió en práctica habitual en los años de crisis del modelo anterior.

¹⁰⁵ Eletrobrás ejercía el papel de financiador del sector eléctrico, con unos recursos propios de US\$ 2.000 M, pasando posteriormente a asumir esta tarea el BNDES. El diario *O Estado de S. Paulo* señalaba al respecto: “La *holding* estatal (Eletrobrás) verá incluso reducidas sus funciones y su poder después de la privatización de las subsidiarias, no actuará como agente financiero del sector eléctrico y su patrimonio, valorado en R\$ 34.000 millones, será transferido al accionista controlador, a la Unión, para reducir la deuda pública” (*OESP*, 22.09.1997).

¹⁰⁶ Ya los especialistas de Eletrobrás se opusieron al desmembramiento del sistema centralizado de despacho aduciendo que no sólo se incrementarían los costes, sino también los riesgos de falta de energía (Kawall, 1999: 198-199).

¹⁰⁷ El desfase entre la venta de activos a la iniciativa privada y la definición de obligaciones y reglas para los nuevos inversores provocó problemas de abastecimiento en las áreas de concesiones que fueron primeramente privatizadas, como es el caso de ESCELSA, LIGHT y CERJ.

¹⁰⁸ Los diferenciales de precios son tales que según la tabla divulgada por el MAE para octubre los precios son de R\$ 99,71 para el sudeste y centro-oeste y de R\$ 3,00 para el sur en la mayor parte del día, subiendo a R\$ 27,45 en momento de la llamada carga media. Estos diferenciales se producen al restringir las posibilidades que ofrecía la transmisión anteriormente.

natural de los inversores al precio de la energía en el mercado *spot*, que aumenta cada vez que la demanda supere la oferta, induciendo a inversiones. Los técnicos de Ilumina critican este esquema, argumentando que “la teoría no ha sido confirmada” y que es notoria la falta de interés por nuevas inversiones a pesar de que el precio en el MAE ha alcanzado casi los R\$ 300/MWh (*Jornal do Brasil*, 3.11.2000). Así, apuntaba el director de Ilumina:

“En ese escenario, imaginar que un sistema regido por la ley de la oferta y la demanda resuelva el problema de abastecimiento de energía es, cuanto menos, una ingenuidad y ciertamente una irresponsabilidad” (ibid.).

Lo paradójico es que además se mantiene una tasa de retorno asegurada a las empresas, tomando los precios máximos fijados en las licitaciones de nuevas concesiones por base una remuneración del capital invertido del 11% al año ¹⁰⁹. Así, un experto concluía

“Dada la indefinición del modelo sectorial y, en especial, de las reglas tarifarias que serán adoptadas, la entrada de capitales privados estará direccionada a la compra de activos de las empresas en proceso de privatización, en detrimento de los proyectos en construcción de nuevas centrales” (Oliveira, 1997a: 120).

Además, hasta la fecha el modelo no está permitiendo un incremento de la **competición**, puesto que cada empresa actúa como monopolio en su área de concesión en los consumidores “cautivos”. El modelo implantado en Brasil está basado en el modelo británico, proponiendo una separación de generación, transmisión y distribución con el fin de posibilitar la competencia con vistas a reducir los precios y mejorar la eficiencia. Sin embargo, señalan los técnicos de Ilumina que estas ventajas ocurren cuando hay un equilibrio entre oferta y demanda. Pero ocurre que en el caso, el mercado eléctrico es atendido por centrales térmicas y la demanda de electricidad viene siendo prácticamente constante en los últimos diez años. Pero en el caso brasileño, la oferta de energía eléctrica tiene la incertidumbre típica de la hidrología y la demanda tiene la incertidumbre típica de los mercados de los países periféricos, con un alto índice de expansión del consumo, incluso en zonas tradicionalmente menos consumidoras de energía eléctrica. Otro hecho diferencial es que en Gran Bretaña el sistema de transmisión es neutro en relación a la generación: se trata de dos negocios distintos, la transmisión apenas viabiliza el transporte de energía y no tiene influencia sobre la energía generada. En el caso brasileño, la transmisión es fundamental a través de los sistemas

interconectados, que permite transferir energía eléctrica entre las diferentes áreas geográficas en función de las posibilidades de generación. Es lo que se denomina transformación de energía interruptible en energía garantizada. Así, según Ilumina, “no tiene sentido separar generación y transmisión”¹¹⁰.

El propio modelo establece una serie de mecanismos correctores que imposibilitan la competición, al menos hasta el año 2003, en que terminan los denominados “contratos iniciales”. Así, las empresas privadas están haciendo lo posible por recuperar rápidamente el dinero invertido en la compra de las empresas eléctricas, lo cual está conllevando incremento sustanciales de precios, como indicamos anteriormente. Uno de los motivos principales en este sentido es la construcción de centrales termoeléctricas que funcionarán con gas natural, importado en su mayoría, y que supondrá un incremento importante del MWh, que más que duplicará su precio.

Una analista del diario *O Estado de S. Paulo* llegaba a afirmar (21.05.2000) que

“La única cosa cierta es que fueron necesarios cinco años para descubrir que el trabajo de la Coopers no servía y que mejor sería tirarlo a la basura”

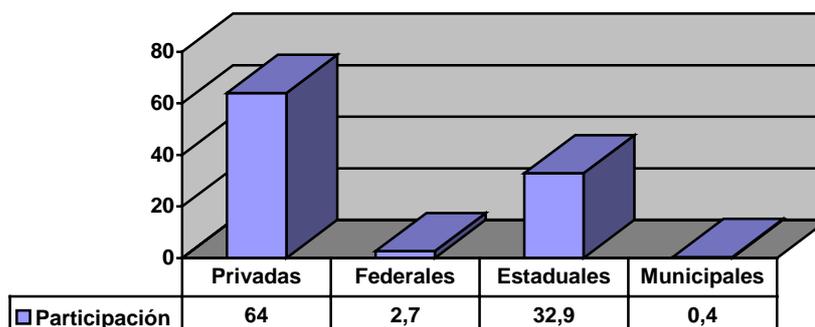
Se refería a los US\$ 8 millones que se pagaron a la Coopers & Lybrand por la elaboración de su estudio, cuyas recomendaciones, transformadas posteriormente en ley, no están siendo útiles para solucionar los problemas por los que supuestamente se puso en marcha el proceso de privatización.

Por otro lado, a pesar de la falta de inversiones, la **participación de la iniciativa privada en el sector eléctrico** era cada vez mayor. En 1996 tenía, tras la privatización de Escelsa, Light y Cerj, el 15% del mercado brasileño de energía eléctrica (*OESP*, 30.12.1996), mientras un año antes este porcentaje era de apenas el 2%. En 1999 el perfil del mercado de energía eléctrica brasileño presentaba un 64% de participación privada en la distribución, conforme muestra el cuadro 15. Se esperaba un incremento del 15% en unos pocos meses.

¹⁰⁹ En www.ilumina.org.br/lucroabs.html

¹¹⁰ Informaciones obtenidas del texto “Nada é tão complicado que não possa ser explicado” en www.ilumina.org.br/desastre.html.

Cuadro 15: Participación de las concesionarias de distribución en el mercado de energía eléctrica.



Fuente: *Economia & Energia*, nº 19, abril/mayo de 2000, MME, Secretaría de Energía.

A pesar de ello, algunos analistas han considerado que las privatizaciones en el sector eléctrico se están produciendo con una excesiva **lentitud**¹¹¹. Esta percepción es en parte consecuencia de la rapidez con la que se vendieron las empresas estatales de los sectores siderúrgico y petroquímico, pero hay que tener en cuenta que el caso de la privatización de servicios públicos demanda cambios importantes en la legislación vigente y en la estructura del mercado. La propia Constitución de 1988 exige que las concesiones sean objetivo de licitación pública, quedando los servicios prestados sujetos a reglamentación y fiscalización del gobierno federal. Más aún, como uno de los objetivos del gobierno -declarado al menos- era introducir mecanismos de competencia en la dinámica sectorial, se hizo necesario realizar una profunda reforma del sector eléctrico de manera que se transformara la actual estructura de monopolios. Y no era ésta una tarea simple. Dada la importancia de un servicio como la electricidad para la vida moderna, Brasil no podía permitirse el lujo de ver restringido su desarrollo industrial como consecuencia de una reforma mal concebida de su sector eléctrico.

Si bien admiten la necesidad de que entre capital privado en el sector eléctrico para aumentar el flujo de recursos, acusan Rosa y Senra a los economistas del gobierno brasileño de aplicar en el sector de energía las teorías económicas del paradigma liberal.

¹¹¹ Un estudio del *Instituto Brasileiro de Executivos de Finanças (OESP, 03.01.1997)* revela que 67% de sus asociados entrevistados consideraba lenta la privatización mientras 53% consideraban adecuada la elección de las empresas que participaban en el proceso; 44% pensaba que el Congreso era el gran villano en cuanto a obstáculos a la privatización mientras a un 43% le desagradaba la falta de empeño del poder ejecutivo en dinamizar el proceso. A mediados de 1998 (*OESP, 04.06.1998*) se llegó a argumentar que “Brasil perdió la oportunidad de oro de las privatizaciones”, señalando que si se hubiera privatizado más rápido no se hubieran sufrido las consecuencias de la crisis financiera internacional que afectó al proceso de privatización.

“Al reducir la privatización del sector de energía a un problema de naturaleza puramente económico-financiera, se olvida la especificidad del sector eléctrico brasileño interconectado. Su base hidroeléctrica es una ventaja comparativa para el país, por ser la energía hídrica renovable y permitir generar electricidad sin el uso de combustibles fósiles importados, cuyos precios son imponderables en el largo plazo” (Rosa y Senra, 1995: 47).

Así, se plantean algunos **argumentos en contra** de la venta de las empresas eléctricas (Rosa y Senra, 1995: 20):

- El aumento acentuado de las tarifas de energía eléctrica en el caso de la privatización, a pesar del discurso contrario del gobierno, teniendo como base el caso argentino.
- El alto riesgo de desestructurar el sistema interconectado, que es operacionalmente eficiente.
- La transferencia de activos de las empresas públicas, remontando a más de 100.000 millones de dólares, por un reducido porcentual de su valor, con un retorno rápido para el comprador que ciertamente aumentará las tarifas.
- Las empresas privatizadas difícilmente invertirán en obras de expansión de energía que dan retorno a largo plazo, especialmente en la hidroelectricidad que es una ventaja comparativa de Brasil en la competición internacional.

Más que un rechazo lo que se plantea es un condicionamiento de la participación del sector privado. Al ser un sistema predominantemente hidroeléctrico, apuntan Rosa y Senra que la privatización no es necesariamente conveniente pues el sector privado difícilmente realizaría inversiones tan altas como las requeridas por el sector, con un plazo de maduración tan largo, y busca un retorno más rápido. De este modo, la privatización se asocia con la preferencia por las termoeléctricas. El propio Banco Mundial (1990) enfatiza este punto al señalar que “para su programa de expansión, el sector eléctrico deberá reducir el énfasis que es colocado en la generación hidroeléctrica”. Se plantea así el uso de gas natural, carbón natural y la co-generación con caña de azúcar¹¹².

Por otro lado, tanto en América Latina como en Gran Bretaña, la privatización del sector eléctrico y del gas natural ha sido responsable de la emergencia de nuevos grupos de inversores, nuevas compañías energéticas híbridas, nuevos vehículos de financiar inversiones,

e inversiones a través de las fronteras. Grandes operadores internacionales se están instalando en Brasil para participar en las privatizaciones de empresas energéticas. Southern Electric, CSW y Houston, las tres estadounidenses, ya han abierto oficina en Brasil, además de la mayor operadora chilena, Chilectra (*OESP*, 03.08.1997). Se está dando un proceso de concentración del sector en unos pocos grupos empresariales, en los que participan empresas brasileñas en consorcio con grupos extranjeros, especialmente norteamericanos, españoles, portugueses y franceses. En 1998, apenas tres años de iniciada la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica, la gran mayoría estaba ya en manos del sector privado y una cantidad significativa en poder de empresas extranjeras. Tendencia a la concentración y la regionalización: Iberdrola (España) en la región norte y noroeste; AES Corp. y CEA en el sudeste (y su conexión con Argentina); Enersis y Endesa-España en el sur, y el grupo local VBC (*Votorantim, Bradesco y Camargo Correa*) en el sur y sudeste.

En este modelo de concentración integrada, la tendencia es que las distribuidoras de energía entren en el segmento de la generación hasta un cierto límite establecido por la ANEEL (ver cuadro 6), para posteriormente entrar en el campo de la distribución en el mercado brasileño. En este sentido, es significativa la opinión que declaraba un director de la Camargo Correa, uno de los socios del grupo VBC, al día siguiente de vencer en la subasta de CPFL:

“La energía es un negocio que exige escala de producción para que sea posible la maximización de las ganancias y, pasada la fase de privatizaciones, habrá un movimiento de fusiones y adquisiciones de compañías para, al final, resultar en media docena de distribuidoras” (en Rosa et alii., 1998: 179).

De momento, parece que este movimiento concentrador no se está produciendo, pero a la vista de lo ocurrido en Gran Bretaña y, recientemente, en España, es de esperar que una vez finalizada la privatización del sector eléctrico se produzcan diversas fusiones que el gobierno mal podrá controlar, dado el peso que han adquirido algunas compañías, europeas principalmente, en este proceso.

En el texto de Bielchowsky al que venimos haciendo referencia se prevén diversos escenarios:

1. Se plantea que la integración de empresas puede ayudar a que se conozcan mejor los costes marginales de generación a largo plazo, ya que los consumidores

¹¹² Si bien no podemos detenernos en este punto, señalar que el uso de energía termoeléctrica comporta

residenciales y las empresas de bajo consumo serán “cautivos”, y tendrán que subordinarse a los precios cobrados por las distribuidoras que les sirven, que podrán transferir los precios pagados a las generadoras. Apunta sin embargo Pires (1999: 163) que las posibles ganancias de escala por la integración vertical no compensan los costes provenientes del aumento de los costes regulatorios para hacer el seguimiento de las prácticas discriminatorias provenientes de empresas integradas, como demuestra la experiencia internacional, en especial en la Unión Europea.

2. Ante las previsibles resistencias del sector privado a invertir en nuevas centrales hidroeléctricas¹¹³, se plantea la “necesidad” de articular una compleja ingeniería financiera relativa a riesgos, en la que el Estado, o en su lugar algún esquema privado, asuman la empresa en su fase de mayor riesgo. Podría así caerse en lo que suele referirse en términos coloquiales como “privatización de ganancias, socialización de pérdidas”.
3. Se reconoce que el capital privado estará más interesado en comprar centrales estatales ya existentes que en construir nuevas.
4. En relación a la posibilidad de que no cumplan las exigencias de demanda a medio y largo plazo, plantea “la necesidad de dar un tratamiento especial al comportamiento de las empresas privadas” (ibid.: 42). En este sentido, se plantea que “el sector tiene, necesariamente, que operar con alguna sobre-oferta”. El Estado operaba en el pasado con la idea de que es mejor algún exceso de energía que algún déficit, debido a las enormes externalidades negativas creadas por los racionamientos, pero hemos de tener en cuenta que esta sobre-oferta estaba entre las críticas que se hacían al antiguo modelo.

En definitiva, y como se reconoce explícitamente

“El cálculo del sector privado es otro, porque éste se mueve por el principio de maximizar la rentabilidad esperada. No es intrínsecamente suyo el problema de la eventual insuficiencia de energía eléctrica debido a la falta de lluvias o al excesivo crecimiento de la demanda” (Bielchowsky, 1997: 43).

importantes problemas medioambientales de contaminación atmosférica.

¹¹³ Debido a los riesgos de sorpresas relacionadas a la complejidad geológica, al control medioambiental, y a las leyes de protección de reservas indígenas, que pueden retrasar y encarecer las obras.

“A nuestro entender, el gobierno viene priorizando intereses fiscales y macroeconómicos con la privatización, en perjuicio de la constitución de un nuevo marco regulatorio y de la definición de mecanismos de atracción de capitales privados en la expansión del sistema” (Rosa et alii., 1998: 12).

Las reformas sectoriales debían desarrollarse de forma paralela a la privatización de activos federales y *estaduales*, basándose en tres pilares (Pires, 1999: 143):

1. Introducción de competición en los segmentos de generación y comercialización de energía eléctrica.
2. Creación de un instrumental regulatorio para la defensa de la competencia en los segmentos competitivos: desintegración vertical, tarifas de uso de la red no discriminatorias, etc., destacando la garantía en el libre acceso en los sistemas de transporte (transmisión y distribución).
3. Desarrollo de mecanismos de incentivos en los segmentos que permanecen como monopolio (abastecimiento de energía en el mercado cautivo y transmisión de electricidad), incluyendo mecanismos de regulación técnica de la red de transmisión.

La introducción de competición en la generación y en la comercialización se realizaría por una serie de mecanismos que incluían el estímulo a la entrada de nuevos actores en la generación y la libre elección del proveedor de energía por parte de los grandes consumidores (en la comercialización). Sin embargo, era previsible que el capital nacional y el extranjero no se enfrentarían en la lucha por las empresas del sector eléctrico, sino que establecerían alianzas para adquirir empresas de gran porte, así como para presionar al gobierno de modo que hubiera la mayor libertad posible para la fijación de tarifas y en definitiva el mínimo de regulación y de fiscalización.

En líneas generales, la política regulatoria aplicada en Brasil para el sector eléctrico utiliza los mismos instrumentos regulatorios que vienen siendo utilizados en otros países, destacando el establecimiento de determinados prerequisites básicos para el éxito de esas medidas, como es la constitución de una agencia regulatoria autónoma. A su vez, la creación de la ANEEL respondía a la carencia de un órgano sectorial con autonomía para la ejecución del proceso regulatorio y para el arbitraje de los conflictos derivados, fruto de los distintos intereses entre el poder concedente (gobierno), empresa (prestadores de servicios) y consumidores (Pires,

1999: 145). Puntos fuertes de la ANEEL son la autonomía decisoria y la independencia de recursos. Sin embargo, se constata la ausencia de organismos públicos de defensa del consumidor como ocurrió, por ejemplo, en Gran Bretaña.

Así, como ya se apuntó, partiendo de la indudable necesidad de más inversiones en el sector eléctrico se consideró que el sector privado sería el encargado de suplir la carencia de fondos públicos para ello¹¹⁴. Sin embargo la falta de compromiso por parte del sector privado, que no invierte todo lo que se esperaba, y que se limita en gran medida a comprar empresas ya en funcionamiento, ha provocado el caos en el sector. Y es que las empresas eléctricas deben realizar inversiones cuantiosas que tardan tiempo en madurar productivamente, y cuya amortización se dilata sensiblemente en el tiempo. Así, se ha producido un empeoramiento en algunos indicadores de la calidad del servicio, llegando a producirse importantes apagones como el de marzo de 1999, que dejó sin luz a toda la región sudeste del país, la más poblada. Asimismo, el riesgo de déficit en el suministro eléctrico ha aumentado más allá de lo que los expertos consideran prudente. En este sentido, pierde gran parte de su poder explicativo el argumento de que se privatiza para garantizar el suministro de energía eléctrica.

Como se muestra en el cuadro 16, el proceso real ocurrido en Brasil no se corresponde con el que se podría considerar *ideal*¹¹⁵, fundamentalmente en la medida en que se inició la privatización antes de tener un marco regulatorio consolidado. Estamos ante el “se aprende haciendo” anteriormente comentado.

¹¹⁴ Nuevamente, como venimos repitiendo a lo largo de toda esta investigación, se pasa de un neoliberalismo instrumental, con la constatación de que el sector eléctrico gestionado por el Estado está en crisis, a un neoliberalismo fundamental, según el cual el sector privado sería la solución automática a todos esos problemas.

¹¹⁵ La palabra “ideal” es tomada en el sentido de tipo-ideal weberiano, para el supuesto de que es necesario privatizar el sector eléctrico, punto de partida del gobierno brasileño.

Cuadro 16: Proceso ideal y real en la privatización del sector eléctrico.

<i>Proceso ideal</i>	<i>Proceso real en Brasil</i>
Estudio y definición del modelo ↓ Ley básica ↓ Reglamentación detallada ↓ Implantación del mercado ↓ Privatización.	Ley 8.631 (1993) ↓ Privatización de algunas distribuidoras (1995) ↓ Ley de Concesiones (1995) ↓ Creación de la ANEEL (1996) ↓ Estudio → Propuesta de Coopers & Lybrand (1997) ↓ Ley 9.648 → Nuevo modelo eléctrico (1998) ↓ Continuación de la privatización de las generadoras ↓ Privatización de generadoras (1999-2000)

Fuente: Elaboración propia a partir de un artículo de la *Gazeta Mercantil* de 16.09.1996

Esta larga cita es una buena muestra de lo que venimos señalando:

“Las transformaciones que están ocurriendo en el sector eléctrico, con énfasis en el proceso de privatización, no están vinculadas a un proyecto mayor de reforma del Estado, a una política industrial y tecnológica, en fin, a un proyecto de desarrollo nacional. La venta de empresas estatales del sector eléctrico, iniciada antes de la creación y estructuración de la propia agencia reguladora (ANEEL) para llenar la caja del tesoro y disminuir el déficit público, además de no estar resolviendo el problema financiero (en verdad el ingreso de recursos financieros no es significativo y no pagan ni los intereses de las deudas interna y externa), podrán desencadenar una desestructuración del sector eléctrico brasileño, con consecuencias graves para el desarrollo nacional y regional (caso explícito de Chesf, en la región nordeste y recientemente los impactos negativos causados por Light en la economía de Rio de Janeiro, pudiendo ocurrir en otras unidades de la federación)” (Gurgel, 1997: 4).

Ianni apunta que el encadenamiento entre la política económica gubernamental y la empresa privada queda patente en el caso de la rama de energía eléctrica. En este sector predominaba la siguiente “división del trabajo”: el Estado se dedicaba principalmente a la producción de energía eléctrica, mientras la empresa privada extranjera prácticamente monopolizaba la distribución. Estamos nuevamente ante la tantas veces mencionada en este trabajo **funcionalidad** de la intervención estatal. Señalan Rosa y Senra que en el sector eléctrico el caso más obvio es el de la energía subsidiada para los electrointensivos, como el aluminio.

“Los mismos grupos que disfrutaron del Estado quieren con la privatización adquirir el patrimonio público a bajo precio y quieren desviar centrales y empresas de servicio público para dedicarlas a fines privados. Luego lo que se pretende es la continuación del privilegio de los grupos económicos que controlaban al Estado ” (Rosa y Senra, 1995: 139).

Al igual que vimos en capítulos anteriores, y como no podía ser de otro modo, también en el caso del sector eléctrico se habla de dos lógicas: la estatal, del modelo vigente entre los años sesenta y ochenta, y la privada del modelo actual. Y de igual modo hemos de desmentir tal separación. Hemos aportado elementos que muestran cómo tanto el modelo anterior como el actual responden a la misma lógica de acumulación de capital, adaptándose en cada caso a las circunstancias del momento histórico. Así, si en los años sesenta a ochenta se percibió la necesidad de que el Estado interviniera en el desarrollo del sector eléctrico para favorecer el proceso de industrialización ¹¹⁶, en los años noventa, como ocurre en otros sectores y en muchos países, se considera que las condiciones son propicias para que el capital privado asuma directamente la acumulación de capital. En este proceso, señalan Rosa et alii. que el gobierno parece mostrar coherencia y claridad de ideas en apenas un aspecto: la importancia de privatizar los activos existentes. El objetivo a perseguir con ello no parecería tan claro, no habiendo desde luego una óptica de política industrial que articule un proceso tan complejo como es el PP en Brasil.

Según Rosa se olvida la importancia que tiene el sector eléctrico por su carácter de (Rosa, 1996: 14):

1. Monopolio natural.
2. Instrumento activo de política industrial.
3. Instrumento de política regional.
4. Servicio de Utilidad Pública: carácter esencial y necesidad de universalización.

Así, en relación a los **resultados** del proceso de privatización del sector eléctrico, según Rosa et alii.

“Los accionistas pueden ser vistos como los grandes beneficiarios inmediatos de este proceso, en cuanto los consumidores sufren con la reducción de la calidad de los servicios y los trabajadores

¹¹⁶ Que, como vimos en el capítulo II, buscaba fundamentalmente desarrollar el sector privado, tanto nacional como extranjero.

pierden expresivos puestos de trabajo o ven aumentada la intensidad de sus cargas de trabajo” (1998: 164).

Observan asimismo cómo se adopta una “generosa política de distribución de beneficios a los accionistas”, con el objetivo de reducir el tiempo de retorno de las inversiones, si bien esto repercute directamente en la disponibilidad de capital para realizar nuevas inversiones, no aseguradas por ley. Se acusa a las empresas recién privatizadas de tener un “enfoque comercial de corto plazo” que ha llevado a un importante incremento del número de reclamaciones de los consumidores ¹¹⁷. Este enfoque es, parcialmente al menos, compartido por las autoridades públicas, que admiten incrementos sustanciales de las tarifas, como el ocurrido con Light y Escelsa en 1997, cuando subieron un 16% por encima de la inflación. Sin duda, se argumenta con razón que las tarifas estaban desactualizadas, pero no se quiso admitir este argumento cuando se buscaron alternativas que no pasaran por la privatización del sector.

El incremento de beneficios se produjo igualmente por la reducción de las plantillas: la LIGHT redujo su personal en 4.100 personas en menos de 2 años, ESCELSA redujo sus empleados de 2.602 en 1994 a 1.170 en 1997 y la CERJ de 6.000 empleados en 1994 a cerca de 3.000 en 1998. Coelba, que ya redujo su personal un 40% en la reestructuración previa a la privatización, pretendía en 1998 reducir su personal en otras 300 personas. Ha de tenerse en cuenta que en el conjunto del sector eléctrico brasileño se redujo un 17% el número de trabajadores en la fase previa de reestructuración. La reducción global de personal fue de 927.812 funcionarios activos en diciembre de 1994 a 822.184 en enero de 1997, lo cual supone una reducción del 11%.

En definitiva, por todos los elementos de análisis presentados, y de acuerdo con José C.L. Pires, economista del BNDES, podemos afirmar que la trayectoria de reforma del sector eléctrico no sigue unos pasos coherentes ni articulados, sino que, por el contrario, se trata de un proceso *ad hoc* y gradual, que apenas presenta un carácter más amplio, consistente y coordinado a partir de 1997, cuando se ponen en marcha una serie de políticas regulatorias.

¹¹⁷ Vid. lo apuntado supra respecto a la empresa Light.

“La reestructuración del sector eléctrico brasileño se encuentra inconclusa y precisa del urgente desarrollo de aspectos institucionales y regulatorios para que se obtenga la expansión de la capacidad generadora del sistema y, al mismo tiempo, sean garantizadas la modicidad, la continuidad y la calidad de los servicios” (Pires, 1999: 166).

En cuanto al caso paulista, cree el analista Mário Roque Bonini que la motivación de la privatización del sector eléctrico paulista es la crisis fiscal así como el acuerdo con el gobierno federal. Covas no era privatista (sí gente de su equipo), fue obligado a entrar. Indica asimismo que a nivel federal “claro que hay motivaciones ideológicas”. En el contexto de “aguda fragilización de las finanzas paulistas”, señala Bonini:

“Viendo los números de las cuentas paulistas (...) y los términos del acuerdo de su renegociación cerrado con el gobierno federal, se verifica que más allá de cualquier otra razón que se pueda argumentar en favor de la privatización del sector eléctrico, son notorias las motivaciones de naturaleza estrictamente fiscal y relativas a la reducción del nivel de endeudamiento en el caso del Estado de São Paulo” (Bonini, 1998: 14).

En esta investigación no hemos considerado oportuno entrar en este tipo de aseveraciones en relación a la ideología, pero sí podemos afirmar a estas alturas que el proceso de privatización no responde única, y ni siquiera principalmente, a motivaciones de tipo fiscal ni tan siquiera macroeconómicas. Por el contrario, hemos visto como el proceso de privatización se realiza con prisas, sin respetar unos mínimos plazos en los cuales establecer una legislación adecuada. Más aún, cuando ya se establece ésta, no se respeta en aquellos casos en que los intereses de las empresas privadas participantes en el proceso se ven perjudicados. Este fue el caso de las empresas paulistas, que, contrariando lo establecido por la ley *estadual* de privatización. En primer lugar se privatizan empresas rentables con el argumento de que el Estado no tiene recursos para invertir (cuando hacía años que apenas lo hacía y esas empresas seguían dando beneficios, como vimos con el caso de CESP). En segundo lugar fueron divididas en menos empresas de las previstas, con el fin de permitir un mantenimiento de monopolio *de facto* que permitiera mayores beneficios privados. Al tiempo, en el establecimiento de los precios mínimos no se tuvieron en cuenta aspectos como que el agua con la que se genera la electricidad en las centrales hidroléctricas es la misma que servirá posteriormente para el consumo de las ciudades, o que las líneas de transmisión de energía eléctrica servirían también para telefonía o para la transmisión de datos. En la misma línea, la ANEEL ha ido autorizando repetidamente aumentos de tarifas, incluso más allá de los montos

establecidos previamente en los contratos de concesión. Creemos haber aportado suficientes datos a lo largo de la investigación al respecto.

Llegados a este punto, apenas nos queda mostrar las conclusiones alcanzadas en esta investigación, algunas de las cuales ya han sido esbozadas en este capítulo.

VI. CONCLUSIONES.

“Y es que, como se sabe, nunca nada es la última palabra de nada”
(Francisco Alburquerque).

En este último capítulo retomamos los aspectos más relevantes de la investigación, recogiendo las principales conclusiones a las que hemos llegado. Téngase en cuenta que este trabajo no ha pretendido dar respuestas definitivas, sino crear un marco de análisis para una mejor comprensión del fenómeno estudiado.

Nuestro marco de análisis ha servido para investigar el caso de estudio brasileño extrayendo conclusiones específicas sobre el proceso de redefinición del papel del Estado en el ámbito económico y productivo durante las últimas décadas, así como conclusiones generales extrapolables a fenómenos similares en otros países.

Tras varias décadas de fuerte intervención del Estado en la mayor parte de los países del mundo, el papel económico del Estado fue cuestionado debido al auge de la visión neoliberal, que concedía especial importancia a los aspectos fiscales del Estado. Por tanto, planteaban la necesidad de llevar a cabo un cambio del modelo económico.

Como ha quedado reflejado en nuestro análisis, en el caso de Brasil fue relevante la fuerte intervención del Estado en la asignación de recursos durante los años 60, 70 y parte de los 80. En los planteamientos al uso, el cuestionamiento del papel económico del Estado que se produce en los primeros años ochenta conllevaría necesariamente un cambio del modelo económico, que se materializaría en el proceso de privatización de las empresas estatales, que va tomando amplitud hasta que prácticamente todo el sector productivo estatal es transferido al sector privado.

Más allá de este planteamiento reduccionista, cuando iniciamos esta investigación nos pareció necesario ver cuál era la naturaleza de la intervención del Estado en esos años, el logro o fracaso en sus objetivos y las repercusiones en la configuración del capitalismo en Brasil dentro de la lógica de su actual fase de desarrollo. En este sentido, consideramos que era pertinente estudiar el *continuum* en el cual se integra el actual Estado, viendo cuál ha sido su evolución y la tendencia seguida.

Ya desde el capítulo I señalamos que el enfoque que nos parecía más adecuado se centraba en el modelo económico, viendo cuál es el papel económico desempeñado por el Estado. Es decir, no se trata de cuantificar la intervención del Estado sino de ver cómo se realiza esa intervención, qué papel económico adopta el Estado, con qué objetivos actúa y qué orientación tiene. La siguiente cita nos parece particularmente acertada y anima el espíritu con el que ha sido realizada esta investigación

“Las razones que explican este aumento de la importancia económica del Estado han sido muy debatidas. Algunos ven en él un triunfo del ciudadano ordinario sobre los intereses empresariales. Otros consideran que se trata de una estrategia cuidadosamente orquestada por las empresas con el fin de obtener beneficios. Otros consideran que se trata de un triunfo de la mentalidad burocrática, que piensa que si existe un problema, debe o debería haber algún organismo oficial para resolverlo. Sin embargo, existe una explicación más persuasiva. La supervivencia y la viabilidad del capitalismo como sistema exigía que creciera el Estado” (Bowles y Edward, 1990: 248).

En cuanto al modo de proceder para desarrollar esta perspectiva, recordemos que iniciamos la investigación mostrando el **marco conceptual** que iba a servir de soporte estructural al análisis. Analizamos previamente el neoliberalismo en la medida que ha sido y es la visión que más ha influido en la región y en Brasil en los años de estudio; el neoestructuralismo, porque esta visión, de origen latinoamericano, pretende ser una alternativa al neoliberalismo y es utilizada como *escudo* por numerosos intelectuales y políticos de la región. Sin embargo, vimos cómo el neoestructuralismo se asemeja, en lo referente al tema del Estado, a un neoliberalismo matizado o incluso podríamos decir edulcorado.

Leemos y escuchamos en medios oficiales y académicos que estamos pasando del Estado productor al Estado regulador, afirmación que no se opone a lo defendido en este trabajo. Sin embargo, sí discrepamos de la afirmación de que esta transición supondría un cambio de modelo y un cambio de funciones, lo cual no corresponde, a nuestro entender, a la realidad en Brasil, y en el mundo en general, en esta última década. En dichos medios se pretende dar la imagen del Estado como garante del interés general, en la línea de las teorías pluralistas que mencionamos en el primer capítulo. Sin embargo, como fue apuntado entonces, el Estado capitalista ha de desempeñar una serie de funciones para el mantenimiento del sistema: acumulación, reproducción y legitimación. En este sentido, las visiones neoliberal y neoestructuralista no nos eran útiles, en la medida en que no asumen que el Estado tenga funciones estructurales, por lo que, cuando se produce un cambio de estrategia y de lo que

hemos denominamos “medios”, se nos dice que estamos ante un cambio de modelo. A partir de estas tres funciones, y en particular de la primera, elaboramos nuestro análisis.

Por los argumentos y los datos aportados en esta investigación, concluimos que lo relevante de una acción o intervención del Estado es analizar para qué o en función de qué se lleva a cabo y no tanto la acción en sí misma, pues nos quedaríamos en la superficie en tal caso. En el fondo de la cuestión no es tan importante quién desempeña una actividad económica, si es el Estado o es el sector privado. Lo realmente relevante es por qué lo hace uno u otro y en función de qué intereses o, dicho de otro modo, la funcionalidad de esa intervención para el sector privado. De este modo, frente a la oposición Estado-mercado, tan característica de la visión neoliberal (y en cierta medida también en algunos autores neoestructuralistas), nos apoyamos en autores como Karl Polanyi, que han defendido que el Estado no juega un papel epistemológicamente secundario respecto al mercado, sino que, por el contrario el Estado ha tomado parte en la fundación y desarrollo del mercado, de sus reglas y de sus códigos. Además de que diversos autores han mostrado esta relación entre capitalismo y Estado¹, creemos poder concluir que los resultados obtenidos en esta investigación permiten afirmar que en el caso de Brasil el Estado fue pieza clave en la aparición del capitalismo en ese país y que, sobre todo, lo viene siendo desde 1964 para el mantenimiento del sistema económico capitalista.

Retomando lo dicho al principio de estas conclusiones, señalemos cómo, después de décadas de una importante intervención del Estado en la economía, tanto en los países centrales como en los periféricos, a raíz de la crisis de los años setenta, las explicaciones *oficiales* plantean que el Estado interviene demasiado y que debe reducir su participación a los llamados “fallos de mercado”. Sin embargo, en este trabajo hemos considerado discutible esta afirmación, viendo cómo lo que ocurre es que el Estado interviene ahora “de distinta manera” (Arrizabalo, 1998: 116). Y es que, en todo momento, el Estado desarrolla su actividad en favor y atendiendo prioritariamente al sector privado. El ente público, sumiso a los intereses individuales o privados y a las “leyes naturales del mercado” queda así axiológicamente reducido a una doble mediación: de un lado, representando a los intereses de los individuos propietarios y productores, y del otro, manteniendo el orden y el libre funcionamiento del mercado capitalista a través del monopolio legal del uso de la fuerza y de la emisión/regulación de la moneda.

¹ En esta investigación hicimos especial hincapié en los argumentos de Marcos Kaplan. Vid. Capítulo I.

Frente a la que hemos denominado *doctrina* Bresser (explicación de la reforma del Estado y de las privatizaciones por la crisis fiscal del Estado), contraponemos un planteamiento (en la línea de Claus Offe y otros autores) centrado en la explicación de las privatizaciones por el lado de la **funcionalidad** que tiene el papel económico del Estado para el sector privado.

En el caso particular que aquí nos ha ocupado, el de Brasil, tenemos en cuenta el hecho de que en numerosos análisis económicos realizados en este país es habitual partir de la existencia de una participación en la economía entre el Estado y el sector privado con resultado de suma-cero. Es decir, si actúa mucho el Estado no se deja actuar al sector privado. En nuestro análisis hemos querido mostrar cómo esto no se corresponde con la realidad, ni en el período denominado “estatista” (que vimos cómo no es tal) ni en el actual de privatización. Es habitual plantear el modelo desde los años cuarenta hasta los ochenta como *estadocéntrico*, mientras el de los noventa sería *mercadocéntrico*. Sin embargo, esta caracterización del modelo en base al Estado supone una contaminación entre los diferentes niveles de análisis.

En los años cuarenta, con el presidente Getúlio Vargas, se crea un *Estado de compromiso*, que se superpone al Estado patrimonialista o clientelista heredado de la tradición portuguesa. En este período, se agota el modelo primario-exportador, vigente *grosso modo* desde un siglo atrás, a causa, entre otras razones, del deterioro de los términos del intercambio y de la crisis de los países occidentales. Se establece el denominado **modelo nacional-popular**, en el que la intervención del Estado era necesaria: a) para captar los recursos que permitieran el desarrollo de una industrialización y de una modernización capitalista, y estimular las inversiones industriales; b) para llevar a cabo una política distribucionista (con incremento de los salarios reales y ventajas sociales para los sectores populares) que permitiera una ampliación del mercado interior, al mismo tiempo que el control de las demandas populares en unos límites compatibles con las exigencias del crecimiento industrial y los intereses de la alianza en el poder. Este Estado de compromiso es roto por el régimen autoritario establecido tras el golpe de Estado en 1964, pero sólo en uno de sus pilares básicos: el del populismo democrático. El otro, el intervencionismo estatal y el fortalecimiento de la tecnoburocracia es, por el contrario, privilegiado. A pesar de que desde el régimen se pretende una vuelta a la ortodoxia, la coyuntura económica y la escasa propensión a invertir de los grupos privados llevan a la necesidad de que el Estado intervenga ampliamente en la economía en apoyo del sector privado. De este modo, podemos concluir que estamos ante lo que Fiori denomina “acumulación

asistida”, es decir, la utilización del Estado en la búsqueda del crecimiento económico no viene dada por una visión estatista, sino por la necesidad que el propio sistema capitalista tiene de él para su supervivencia. Se establece así el que denominamos **modelo pos-64**: un modelo concentrador de la riqueza, excluyente de vastos sectores sociales, con una gran dependencia del sistema capitalista internacional y basado en la búsqueda del crecimiento económico, con la empresa privada como principal agente. Las numerosas intervenciones estatales estaban orientadas al desarrollo de los sectores privados, si bien vimos cómo también existían objetivos, menores en todo caso, de nacionalismo y seguridad nacional. En estas intervenciones ocupaba un lugar central la expansión de las empresas estatales, viabilizando el surgimiento y desarrollo del parque industrial brasileño.

Mostramos cómo lo que el Estado ha hecho es capitalizar la economía, de entre otras maneras, a través de la instrumentalización de las empresas estatales, para posteriormente privatizarlas, como muestra la existencia de una serie de condiciones artificialmente favorables para el sector privado: tasas de interés negativas, exención de impuestos, precios bajos (subsidiados) de los bienes y servicios públicos suministrados por las empresas estatales (energía, telecomunicaciones, acero, petroquímicos, etc.), además de la existencia de sobrefacturaciones en las ofertas públicas. A través de todos estos mecanismos se transferían recursos de la sociedad (esfera pública) hacia la acumulación de capital (esfera privada). Este cuadro se completaba con la obligación de las empresas estatales de endeudarse por encima de sus necesidades para obtener fondos del extranjero, las facilidades ofrecidas para la inversión de capitales extranjeros, directamente o en asociación con capitalistas brasileños, y con una fuerte compresión salarial mediante el control coercitivo de los sindicatos y de los contratos de trabajo. Se rompía así el “sistema de compensaciones” vigente durante el período *varguista* a cambio de la disciplina y la adhesión al orden establecido. En los años setenta y ochenta se añadirán la estatización de empresas privadas con pérdidas y la estatización de la deuda de las empresas privadas ².

Con la crisis de los años setenta y el enorme endeudamiento externo contraído para sostener el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, la estrategia de crecimiento entra en crisis y deja de ser útil para el mantenimiento del modelo, para la regulación del desarrollo capitalista en Brasil. Así, agotado este “ciclo” de regulación estatal, las elites consideran llegada

la hora de promover nuevas reglas para mantener el mismo objetivo: el desarrollo capitalista nacional e internacional. El Estado había cumplido su misión histórica, debiendo ceder lugar, según el pensamiento dominante, a la regulación por la “mano invisible del mercado”.

A pesar de ello, vimos cómo, en un momento en el que la financiación externa se reduce, la acción del Estado jugaría todavía durante unos años un papel decisivo en la reanimación de la economía. Se mantendría así durante años todavía el consenso casi unánime de apoyo al intervencionismo estatal en sus múltiples facetas, incluidas las empresas estatales. Entonces no formaban parte del debate público los ahora habituales argumentos sobre su ineficiencia como resultado de su excesiva autonomía respecto a los poderes públicos. No existía una visión de beneficio respecto al sector público, pues lo relevante era su todavía funcionalidad para el sector privado. La ruptura de este consenso fue un proceso largo y gradual que acompañó a la crisis del autoritarismo y a la crisis económica de finales de los 70.

En el marco de una transición política controlada desde el poder autoritario, en la segunda mitad de la década de los ochenta se difunde una visión en la que lo internacional continúa imponiéndose a lo nacional y la empresa privada aparece, ya sin ambages, por encima del Estado. El Estado productor ya no es funcional al mercado por lo que habrá de modificar sus intervenciones, siendo el único actor del desarrollo a partir de ahora la empresa privada competitiva del punto de vista internacional, en función de la cual todo debe reordenarse. Así, ante la crisis estructural por la que pasa la economía mundial desde los años setenta “el capital responde con la aplicación generalizada de las políticas de ajuste, en las cuales las privatizaciones desempeñan un papel central” (Arrizabalo, 1998: 109). Podríamos distinguir entre los aspectos macroeconómicos (inflación, déficit, etcétera) y “el objetivo latente de todo ello que permite comprender su sentido último. Este no es otro que la búsqueda por parte del capital de mantener su tasa de ganancia en el contexto actual de crisis” (ibid.: 121).

Esta perspectiva de *final de ciclo* predomina en los diferentes gobiernos, tanto en los años de la dictadura, como posteriormente con la democracia. Así, las mismas elites que apoyaron a la dictadura, empiezan en los años ochenta a apoyar el desmantelamiento del Estado al ver que ya no sirve a sus intereses, que ya no es un instrumento eficaz, y que la modernización económica pasa ahora por la internacionalización y la inmersión en los mercados mundiales, debiendo las empresas estatales someterse a criterios de eficiencia. En un contexto de crisis generalizada, el

² La modernización económica del país llevada a cabo a través del Estado tuvo, como característica dominante, la permanente privatización de las ganancias y la socialización de las pérdidas, provocando una enorme concentración de renta y capital, con un alto endeudamiento interno y externo.

mal desempeño de las empresas estatales es frecuentemente culpabilizado de gran parte de los males que padece el país. No se tenía en cuenta entonces (ni ahora) los desvíos respecto a la que se suponía su función principal. Este proceso se acentúa con el gobierno Collor y posteriormente con Fernando Henrique Cardoso. Sin embargo, durante los primeros años de este proceso, mostramos cómo la privatización no fue un elemento central de la política macroeconómica brasileña, tanto por las crisis económica todavía existente como por la oposición de sectores económicos y políticos influyentes. Representó sin embargo un importante papel en la señalización del compromiso de reducir la participación del Estado en la economía, sin la cual Brasil podría tener más dificultades en el acceso a los mercados de capital extranjeros (Pinheiro y Giambiagi, 1999: 16).

En la que podemos denominar fase fácil de la privatización, se enajenan básicamente los sectores petroquímico, siderúrgico y de fertilizantes, en los que puede preverse el comportamiento del mercado de precios de los bienes producidos -el acero por ejemplo-. Se privatizan además aquellas empresas que habían sido nacionalizadas en los años setenta. En los primeros años noventa, aprovechando el clima ideológico favorable en la sociedad, con el fin de seguir ofreciendo oportunidades de mercado rentables para el sector privado, se privatizan las empresas estatales. La descentralización, la reestructuración y privatización de las empresas estatales y la modernización de la administración pública pasan a formar parte de la nueva estrategia. Con el presidente Fernando Collor se profundiza en este proceso, con la aprobación de reformas constitucionales que permitieran la liberalización y privatización de sectores antes cerrados. La aprobación del *Programa Nacional de Desestatização* en 1990 definirá los objetivos del programa de privatización: 1) reordenar la posición estratégica del Estado en la economía brasileña, transfiriendo a la iniciativa privada las actividades indebidamente explotadas por el sector público; 2) contribuir a la reducción de la deuda pública; 3) retomar las inversiones; 4) contribuir a la modernización del parque industrial del país; 5) contribuir a fortalecer los mercados de capitales de Brasil. Se suponía que se conseguiría así aumentar la eficiencia de la economía brasileña, reducir la interferencia política en las empresas privatizadas, reducir el déficit fiscal del Estado y disminuir la participación del Estado en la economía, incrementando la asignación de recursos determinada por las fuerzas del mercado.

A pesar de la centralidad que ocupará *oficialmente* el aspecto fiscal, durante los primeros años del proceso de privatización se aceptaron como medio de pago los denominados “certificados

de privatización”, títulos de deuda pública contratados a bajo interés que se intercambian por activos de las empresas privatizadas. Con la llegada de Fernando Henrique Cardoso a la presidencia en 1994, se fue progresivamente exigiendo el pago en dinero líquido, proviniendo éste a menudo del exterior. Sin embargo, son varios los estudios mostrados en relación al escaso impacto fiscal que tuvieron los ingresos por privatización.

En ese mismo año se había puesto en marcha el **Plan Real**, que pretendía estabilizar la economía a través de un ancla cambiaria, que exigía la entrada masiva de capitales extranjeros. El gobierno de Cardoso acelera el proceso de privatización, intentando aprovechar el buen momento económico propiciado por el éxito del Plan Real y el interés mostrado por empresas transnacionales en los sectores privatizables brasileños. La contrapartida de este Plan, como vimos, fue un incremento notable del déficit y de la deuda pública, debido fundamentalmente al mantenimiento de altas tasas de interés para atraer capitales foráneos. En este contexto, se lanza el *Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado*, en el que se propugna una menor intervención del Estado, pasando hacia lo que denominan administración *gerencial*, basada en la gestión, la eficiencia y el control de resultados. La privatización cobraba todo su sentido en el seno de este Plan, adquiriendo aún mayor relevancia con la aprobación de la **Ley de Concesiones**. Con ella, y a pesar de no existir marcos regulatorios consolidados, se inicia el proceso de privatización de servicios públicos (telecomunicaciones y sector eléctrico fundamentalmente), con la idea de que “se aprende haciendo” y de que no puede pararse el proceso bajo pena de perder la oportunidad de sanear las cuentas públicas. Es ésta una fase más *dura* del proceso de privatización, pues existen precios regulados, por lo que el inversor desea saber cuál será el precio de consumo, las condiciones de pago, etc. Nuevamente, vimos cómo se establecen condiciones favorables a las empresas privadas interesadas en participar en el proceso de privatización: bajos precios de venta, créditos del BNDES de hasta la mitad de dicho valor, condiciones de monopolio tras la privatización, inversiones públicas significativas previas a la privatización, garantía de tasas de retorno, etc. Concluimos en definitiva que el proceso de privatización, lejos de cumplir con los objetivos establecidos en el PND, se establece principalmente con el fin de permitir que el sector privado recuperara parcelas del sector productivo ocupadas por el Estado en los años en los que el sector privado era demasiado débil o no quería arriesgar su capital en empresas de incierto retorno. La falta de marcos regulatorios sólidos hasta fechas recientes (e incluso a pesar de los hoy existentes) muestran el escaso interés de los gobiernos brasileños por promover aspectos como la eficiencia, la competencia o las inversiones.

En el **caso del sector eléctrico**, muchos países en desarrollo están enfrentando inminentes cortes de energía como resultado del rápido crecimiento en la demanda de energía eléctrica. Esos sectores, en países con mucha población como Brasil, India, China o Indonesia, reclaman inversiones más allá de la existente en los mercados de capital domésticos, pues se requiere la construcción de nuevas centrales de generación de energía eléctrica así como nuevas líneas de transmisión de ésta. Así, en los años noventa se privatizan los sectores eléctricos de la mayoría de los países periféricos. En el caso de Brasil mostramos cómo a la crisis económica se sumaba la utilización de estas empresas para fines ajenos a su naturaleza, con lo que el sector eléctrico entró en una grave crisis. Como caso particular, analizamos el caso de la privatización del sector eléctrico en el *estado* de São Paulo por la importancia de esta región en el conjunto del país. Al igual que ocurre en todo el proceso de privatización en Brasil, tampoco en São Paulo se desarrollaron los acontecimientos del mejor modo para cumplir los objetivos declarados por las autoridades. Tras un modelado inicial de implantación de centros de costes por unidad de negocio en las empresas, del desmembramiento patrimonial de las empresas y de la creación de subsidiarias por unidad de negocio (generación, transmisión y distribución), el gobierno paulista decidió vender la CPFL en bloque, incluso después de haber agrupado el área de concesión de la empresa en tres unidades de negocios, bajo el argumento de que así obtendría mayor recaudación y aceleraría el proceso (Rosa et alii., 1998: 164). Se incrementaron asimismo las tarifas, deprimidas durante décadas y una de las causas principales de la crisis del sector productivo estatal -y del sector eléctrico en particular- y de la falta de inversiones públicas. Se constata incluso que las empresas privadas no están realizando las inversiones previstas por el gobierno, con lo que el riesgo de déficit energético se mantiene elevado. Asimismo se observan casos de pérdida de calidad en el servicio. Ante esta situación, el sector público continúa haciéndose cargo de las inversiones más cuantiosas del sector y continúa garantizando tasas de retorno elevadas, siendo ambos elementos los que principalmente propiciaron el planteamiento de la necesidad de reestructuración y posterior privatización del sector eléctrico.

En definitiva, de igual modo que ocurrió en el programa británico de privatización (Vickers y Yarrow, 1991: 378), el gobierno brasileño también seleccionó políticas que permitieran una rápida transferencia de industrias completas al sector privado, a menudo con escasa atención a los aspectos más fundamentales de la competencia y la política reguladora.

Pasamos a continuación al punto central de estas conclusiones, la **validación de la hipótesis**. Como apuntamos ya en la introducción, la hipótesis que nos servía de guía era la siguiente: las privatizaciones de empresas públicas se llevan a cabo en Brasil como elemento central de la redefinición del papel económico del Estado a partir de la década de los ochenta, que es, a su vez, eje de las estrategias desarrolladas para materializar dicho modelo. Consideramos que esta hipótesis se verifica ampliamente con lo expuesto hasta aquí. Veamos.

Siguiendo el esquema “modelo → estrategias → políticas” hemos analizado cuáles han sido las diferentes estrategias (y políticas económicas) que los diferentes gobiernos han planteado para hacer realidad el modelo, en mi opinión el mismo en todo el período analizado (1964-1998), y que hemos denominado *pos-64*. A partir de 1964 los dirigentes brasileños adoptan un modelo basado en la validez del supuesto que propugna el mercado como mejor asignador de los recursos generados en la sociedad. Los rasgos de ese modelo económico implantado en 1964 son, partiendo de la teoría de la competencia perfecta y de la idea de concentración funcional del ingreso, el monoeconomismo liberal, el apoyo a la teoría del crecimiento transmitido (por el comercio y por el movimiento de capitales), y la confianza en la asignación óptima de los recursos a través del *libre juego del mercado* (teoría de la competencia perfecta). En este modelo, el Estado no ha de entorpecer el libre desarrollo de los intercambios en el mercado y por supuesto su funcionamiento no ha de ser una traba para el crecimiento económico. El sistema económico se desarrolla fundamentalmente a través del libre juego de las fuerzas del mercado o simplemente del libre mercado. Sin embargo, la trasposición del modelo que hemos denominado *pos-64* a la realidad existente en Brasil exigía una estrategia que planteaba, de manera paradójica, un fortalecimiento del papel económico del Estado y, concretamente, del sector productivo estatal. Pero esta intervención debe ser analizada en base a su naturaleza y no en una perspectiva cuantitativa. Así, a partir del marco conceptual presentado en el capítulo I, vimos cómo el Estado brasileño intervenía en ese período con una clara funcionalidad para el sector privado. La instrumentalización de las empresas estatales, la concesión de subsidios, las exenciones tributarias, el control del tipo de cambio, la represión de los sindicatos y de los movimientos sociales, etc. eran principalmente intervenciones que respondían al cumplimiento de lo que denominamos funciones del Estado: acumulación, reproducción y legitimación. Así, estas intervenciones se realizaban en favor del desarrollo del sector privado nacional y de una mayor entrada de capitales extranjeros, ya ampliamente presentes en el país desde los años 50.

A pesar de que suele apuntarse 1985, con la llegada de las elecciones democráticas, como un punto de inflexión en el que se modificaría el modelo económico, creemos que los hechos mostrados dejan claro que hubo apenas un cambio de estrategia y de políticas económicas, de modo que, por otros medios, se consiguiera mantener el mismo modelo económico que venía siendo aplicado desde 1964³. En la medida en que aceptemos este planteamiento, creemos que puede afirmarse que lo ocurrido en Brasil desde 1964 no supuso un cambio de modelo económico. Las políticas económicas aplicadas en estas últimas dos décadas tienen, salvo algunas excepciones muy coyunturales⁴, unos objetivos tendenciales similares a los que tenían las aplicadas en las dos décadas precedentes. Y es que ya desde la dictadura se empiezan a gestar una serie de condiciones que propiciaron la aplicación de medidas de inspiración neoliberal en los años noventa.

Por todo ello, consideramos que en los años ochenta y noventa, el descompromiso del Estado en la producción y el creciente rol directo del sector privado supone apenas la remodelación de las estrategias de desarrollo. Nótese pues que no compartimos aquellas concepciones que plantean que existe un cambio de modelo, ya que el Estado, si bien modifica su papel económico, continúa desempeñando las mismas funciones de acumulación, reproducción y legitimación. Es decir, para que esta continuidad fuera posible, se hacía necesario un cambio en lo que hemos denominado funciones secundarias o medios, abandonando, por ejemplo, la producción directa de bienes y servicios como venía haciendo en las últimas décadas. La aplicación de políticas de inspiración neoliberal en los años noventa no es sino la continuación de la modernización económica llevada a cabo por las elites dirigentes en las décadas anteriores. De este modo, aunque la amplia intervención del Estado en ese período puede parecer contradictoria, hay que tener en cuenta cuál era el objetivo de los gobiernos que llevaron a cabo esas políticas: apoyar la acumulación de capital, tanto por parte de los sectores privados nacionales como extranjeros. Como han señalado destacados economistas brasileños, el Estado en realidad se hallaba privatizado en este período.

³ Aunque visto desde hoy pueda sorprender, el mismo Cardoso señalaba que, a pesar de la crisis existente, el Estado se mantiene, no sólo en su aspecto de pacto de dominación, sino también como organización, como máquina burocrática. "... lo que está sucediendo en América Latina es más una transformación del régimen político que del Estado (...) En otras palabras: no se trata propiamente de una modificación en el pacto de dominación, sino de una reorganización política de un modo por el cual esta dominación se mantendrá" (Cardoso, 1984: 26-27).

⁴ Cabe destacar a este respecto los planes *heterodoxos* ya mencionados, que se pusieron en marcha entre 1985 y 1989, circunscritos siempre a los límites de la "administración de la crisis" más que orientados a un cambio de modelo.

En este marco de análisis vimos cómo, ya desde principios de la década de los ochenta, pero fundamentalmente en los años noventa, la **privatización** ocupa un lugar privilegiado en la agenda política, ya que, en la interpretación *oficial*, se considera que es la vía más importante para reducir el déficit fiscal y reformar el Estado. Desde posiciones gubernamentales se sostiene un reduccionismo según el cual nos encontramos ante la inevitabilidad de las políticas aplicadas -entre ellas la de privatización-, como si fueran las únicas posibles, en un planteamiento que reduce todo a una mera gestión coyuntural de variables macroeconómicas, sin que, aparentemente al menos, exista una estrategia de desarrollo. La privatización estaría motivada exclusivamente por una cuestión técnica en relación al manejo macroeconómico, argumento que rechazaría toda réplica. Se presenta esta visión como a-ideológica, inspirada exclusivamente por lo que dicta la teoría económica, planteada como única⁵, cuando en realidad se toma la teoría económica neoclásica. Nos encontraríamos ante una supuesta racionalidad técnica, no orientada por valores sino por parámetro “objetivos”. Se lleva así a extremos la concepción weberiana de los tipos de racionalidad, con lo que estaríamos ante la radicalización de la legitimidad orientada por fines. Todo lo que salga de estas “inevitables” políticas será considerado ideológico por el gobierno, alineado con la visión neoliberal dominante.

El Estado retrocede en ámbitos de intervención microeconómica directa al mismo tiempo que incrementa su intervención en las definiciones macroeconómicas y en el diseño de las opciones básicas a que se enfrentan los actores del mercado (Vilas, 1995: 190). Este traspaso masivo de medios (que no de funciones) del Estado al sector privado se enmascara con mensajes tecnocráticos que no son sino propios del aquí denominado neoliberalismo instrumental, que deriva en neoliberalismo fundamental. En este sentido, si bien a nivel de políticas económicas no puede decirse que las aplicadas en Brasil hayan sido estrictamente ortodoxas, sí consideramos que podemos concluir que la visión neoliberal subyace al modelo seguido.

Sin embargo, en la línea argumental de toda la tesis, creíamos importante señalar otras consideraciones existentes detrás de las políticas económicas aplicadas, más allá de las supuestamente técnicas. De hecho, aunque no se explicita, estas supuestas “cuestiones técnicas” están incluidas en una estrategia de desarrollo cuya existencia parece querer

⁵ Luiz Claudio Marinho caricaturizaba esta aceptación del monoeconomismo liberal con la expresión “Esto o la ignorancia”.

obviarse. Así, en la argumentación manejada por el gobierno, la variable “estrategia de desarrollo” queda relegada a un segundo plano en favor de la crisis fiscal, variable que parece explicar todo.

De acuerdo con nuestro marco conceptual, el problema se plantea en los siguientes términos: el Estado -en este caso en su faceta de sector productivo estatal- ya no es capaz de cumplir con su papel de permitir la acumulación de capital y el desarrollo del sector privado, por lo que ha de dejar que sea éste el que permita directamente la acumulación. De este modo, la **privatización** se constituye como una nueva política económica que responde a una estrategia económica que abandona al Estado como agente principal del crecimiento económico, siempre con el trasfondo de un mantenimiento del modelo. Se suponía que la privatización estaba orientada a una mejora de la eficiencia de la economía brasileña y al saneamiento fiscal de las cuentas públicas. Sin embargo, en la práctica, vimos cómo el curso seguido por el gobierno fue muy distinto al sugerido por estos objetivos.

Señalamos ya en el capítulo I cómo se empieza criticando la intervención del Estado a raíz de la crisis desencadenada por el incremento de la deuda externa (neoliberalismo instrumental) para ir pasando progresivamente a una situación político-económica en la que se realiza una crítica global del Estado, como intrínsecamente menos eficiente que el sector privado (neoliberalismo fundamental). El contexto internacional y el propio fortalecimiento del sector privado nacional posibilitado por las políticas aplicadas en los años sesenta y setenta contribuyen a crear un entorno favorable a la progresiva privatización de las empresas estatales. Si bien se señala en estos años que restaurar la competencia y sanear las cuentas fiscales son los objetivos prioritarios, se trata más bien de recuperar espacios de valorización del capital que habían sido ocupados por el sector productivo estatal durante décadas. Después de años de instrumentalización de las empresas estatales en favor del desarrollo del sector privado, se procede a su privatización con una confianza ciega en el sector privado. A pesar de la falta de evidencias mostradas en los estudios referidos en el apartado I.4., el gobierno brasileño sigue partiendo de la idea de que cualesquiera sean las condiciones de mercado, el sector privado es siempre más eficiente que el sector público.

Las razones que sustentan la privatización defendidas en esta investigación, nos llevan a hacer una interpretación del proceso de privatización en sí diferente a la *oficial*. Concluimos así que:

- La elección de los **sectores privatizados** está más condicionada por un efecto-imagen de país comprometido con *reformas modernizadoras* y por el interés del sector privado que por razones de eficiencia o de incremento de la competencia. Las consecuencias de la falta de planificación y articulación industrial fueron mostrados, para el caso del sector eléctrico, en el capítulo V: escasez de inversiones a pesar de la entrada en el sector de consolidadas empresas eléctricas transnacionales, cortes de luz en las principales ciudades del país, subidas de las tarifas por encima de la inflación, probable concentración del sector en unas pocas empresas, repatriación de beneficios a los países de origen de dichas empresas, etc.
- No se han recuperado las tasas de **inversión**: los inversores privados, más preocupados por una ganancia rápida, no suplen la ausencia de inversiones públicas. Creen Rosa et alii. (1995) que la cuestión de la urgencia de inversiones en los sectores privatizados es una falsa cuestión porque si el sector público no puede realizar las inversiones necesarias es, entre otras razones, porque las tarifas han estado deprimidas durante décadas e instrumentalizadas para alcanzar otros fines⁶. Si ahora se pretende que el sector privado invierta en estos mismos sectores será a condición de que se “actualicen” las tarifas del sector eléctrico, de las telecomunicaciones, etc., como de hecho ya está ocurriendo. Y, lo más paradójico de todo es que, incluso con estas subidas, el sector privado no está respondiendo a las expectativas generadas en materia de inversión.
- La **regulación** de las empresas privatizadas no está asegurada, por cuanto se han privatizado sectores enteros sin una regulación previa. Además, las agencias reguladoras no están exentas de la “captura” por parte de intereses privados. La funcionalidad de las intervenciones del Estado no se modifica por el hecho de que existan dichas agencias, que funcionarán en base a esa misma funcionalidad.
- Si bien hay varios casos de incremento de la **eficiencia** en las empresas privatizadas, también hay otros que muestran lo contrario y en todo caso ésta se consigue fundamentalmente en los procesos de reestructuración previos a la privatización. En el caso del sector eléctrico hemos podido constatar este hecho, además de la previa absorción de deudas por parte del Estado antes de la privatización, así como la construcción por parte del Estado de nuevas centrales, tanto hidroeléctricas como térmicas, reduciendo así los costes de las empresas recién privatizadas.
- La **competencia**, central según los defensores de la privatización, no es real en varios de los sectores privatizados, por cuanto se mantienen los monopolios, ahora privados. Es el

⁶ Vid. capítulo III para más detalles.

caso de las autopistas, los ferrocarriles, los puertos y la telefonía (durante los primeros años en este último caso). En el sector eléctrico, vimos cómo las empresas distribuidoras tienen territorios de actuación diferenciados y en el caso de la generación durante los primeros años de liberalización apenas los grandes consumidores pueden elegir suministrador de energía eléctrica⁷. Un aspecto particular de esta pretendida competencia hace referencia a los **compradores** de las empresas privatizadas. Si bien no ha sido objetivo de estudio en profundidad en esta investigación, hemos podido constatar el relativamente reducido número de empresas participantes en cada sector y la creación de consorcios y alianzas entre éstas, de modo que la competencia no es real. Además, debido al riesgo de una posible falta de compradores, únicamente en dos subastas se establecieron limitaciones a la participación de ciertos compradores. En el resto de procesos de privatización no hubo ninguna limitación, lo que permitió a algunos grupos incrementar su poder en el mercado y obtener rentas adicionales de monopolio. Asimismo, en una clara incoherencia entre el discurso y la acción, asistimos a la venta de empresas estatales brasileñas a empresas públicas de países centrales, con lo que no estaríamos ante un proceso de privatización sino de simple desnacionalización del patrimonio público (Nogueira Batista, 1994: 123)⁸.

- El **precio** de venta de las empresas privatizadas, no siempre ha sido, como esgrime el gobierno, “fiel reflejo de lo que el *mercado* está dispuesto a pagar por esa empresa”. A lo largo del proceso de privatización brasileño se ha podido constatar que estos precios están sistemáticamente por debajo del valor patrimonial de las empresas privatizadas y en los casos en que se han realizado valoraciones paralelas extra-oficiales, los resultados han sido siempre muy superiores. Tengamos en cuenta además que al establecerse el precio mínimo por el flujo de caja descontado de los ingresos futuros, no se tienen en cuenta las inversiones realizadas por el Estado en esas empresas estatales a lo largo de décadas, ni los montos públicos utilizados en el proceso de reestructuración ni la absorción de deudas previa a la privatización. Otro inconveniente en este mismo aspecto está en la desventaja que está significando el hecho de que numerosos países están desprendiéndose de los mismos sectores (telecomunicaciones, petróleo, etc.), compitiendo así unos con otros por atraer a los mismos compradores internacionales. (Sánchez, 1992: 59).

⁷ E incluso vimos cómo en el inicio del proceso ni siquiera esta competencia era real, pues la empresa compradora debía pagar los costes del transporte de la energía, con lo que se daba una situación de monopolio *de facto*.

⁸ A este respecto señala “los países desarrollados no practican el modelo neoliberal que nos recetan tan dogmáticamente, o por lo menos no lo hacen con el mismo rigor que nos lo recomiendan” (ibid: 136).

- La **deuda pública** tampoco se ha reducido a pesar de los ingresos de la privatización, multiplicándose por dos durante el mandato de Cardoso. Si bien durante los primeros años noventa se consiguió financiar hasta cierto punto el déficit público, posteriormente se disparó nuevamente, alcanzando unas cotas sin precedentes del 8% del PIB. La deuda líquida total era de R\$ 351.519 millones en agosto de 1998 (*OESP*, 22.11.1998), más del 34% del PIB. El gobierno se defendía argumentando que “si no fuese por las privatizaciones, el ritmo de crecimiento habría sido mucho mayor” (Antônio Kandir, ex-ministro de Planificación). Hay que añadir que cerca de R\$ 30.000 millones recaudados eran *estaduales*, por lo que estaban fuera de la esfera de decisiones del gobierno federal. El impacto fiscal ha sido en definitiva reducido, no suponiendo una solución estructural para el problema fiscal brasileño.

A partir de las conclusiones presentadas constatamos cómo el proceso de privatización en Brasil se realiza en el marco de una estrategia económica que, apoyada en una modificación del papel económico del Estado, sigue estando orientada a mantener el modelo económico que hemos denominado pos-64.

Finalizamos aquí una investigación que esperamos pueda servir para arrojar un poco de luz en el complejo tema aquí abordado. Sin duda, queda mucho por hacer todavía, pero siguiendo al poeta, “se hace camino al andar”.

ANEXOS

ANEXO 1: DATOS GENERALES DE BRASIL.

Brasil ocupa casi la mitad (exactamente el 47,7%) del área territorial de América del Sur y tiene frontera con todos los países de América del Sur, salvo Chile y Ecuador. En sus 8.511.965 km² viven unos 161 millones de personas, lo que le convierte en el quinto mayor país y sexto más poblado del planeta. La densidad demográfica es de 18,9 hab/km² y cuenta con una población urbana (1996) de 78,3%, con mayor concentración en las regiones costeras. Su capital es Brasilia desde 1960 y el idioma oficial del país es el portugués.

La economía de Brasil es la décima del mundo, después de China y seguida de España en términos de PIB, estimado en US\$ 800.000 millones en 1997. El PNB per capita es de US\$ 4.801 (1998) y la tasa de inflación fue del 4,86% en 1999. El sector de servicios es el más significativo, generando el 61% del PIB, seguido de la industria con el 34%. Las exportaciones están diversificadas, siendo sus principales mercados la Unión Europea (27%), Estados Unidos (20%) y Mercosur (15%). A pesar de ello, ocupa el puesto 82° en cuanto al consumo de energía eléctrica per capita (*Jornal do Brasil*, 3.11.2000)

La tasa de cambio-media de la moneda nacional -el real- fue en 1998 de R\$/US\$ 1,21 y en 1999 de R\$/US\$ 1,70, pudiendo considerar, a efectos de la interpretación de los cuadros presentados en esta investigación, la equivalencia 1 real \cong 100 pts.

En el cuadro siguiente podemos observar la evolución de algunas magnitudes significativas a los efectos de este trabajo, si bien las referentes al sector eléctrico serán ampliadas en el capítulo IV.

Indicadores	Unidad	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996
Población	10 ⁶ hab.	93	105	119	132	145	156	158
PIB (precios constantes 1996=100 - DI)								
Total	10 ⁶ US\$	237.707	384.159	543.795	578.744	635.320	727.522	748.621
Per Capita	US\$/hab.	2.564	3.665	4.586	4.384	4.390	4.668	4.738
Consumo Total de Fuentes Primarias de Energía								
Total	10 ³ tEP	74.287	105.481	138.760	171.183	181.080	199.939	209.000
Per Capita	tEP/hab.	0,801	1,006	1,170	1,297	1,251	1,283	1,323
Capacidad Instalada de Generación	MW	11.048	20.968	33.472	44.107	53.050	59.036	61.089
Hidráulica (incluye autoprodutores)	MW	8.835	16.316	27.649	37.077	45.558	51.311	53.360
Térmica (incluye autoprodutores)	MW	2.213	4.652	5.823	7.030	7.492	7.725	7.729
Energía Eléctrica Disponible	TWh	45,7	79,0	139,2	195,6	249,3	310,7	321,9
Consumo de Energía Eléctrica								
Total (c/tarifas especiales, c/autoprodutores)	TWh	38,1	68,2	122,7	173,6	217,6	264,6	272,3
Per Capita	kWh/hab.	411,6	650,4	1.034,9	1.314,8	1.503,9	1.697,8	1.723,4
Pérdidas de Energía	%	16,6	13,7	11,8	11,3	12,7	14,9	15,4
Tarifa Media de Abastecimiento (base: mar/97)	US\$/MWh	132,70	144,10	105,10	91,10	78,30	65,10	72,00

Fuente: FGV - *Conjuntura Económica*, junio/97; MME - Balance Energético Nacional 1996; Eletrobrás - Boletines del SIESE, tomado de BNDES (1997d).

En el siguiente mapa aparecen las principales ciudades del país así como las comunicaciones terrestres entre ellas.



ANEXO 2: PRINCIPALES GRUPOS EMPRESARIALES DEL SECTOR PRODUCTIVO ESTATAL BRASILEÑO Y EMPRESAS SUBSIDIARIAS.

Grupo Petrobrás

1. Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás).
2. Álcalis do Rio Grande do Norte S.A.
3. Braspetro Oil Services Company.
4. Cia. Nacional de Álcalis (CNA).
5. Cia. Petroquímica do Sul (Copesul).
6. Fertilizantes Fosfatados S.A. (Fosfértil).
7. Fertilizantes Nitrogenados do Nordeste S.A. (Nitrofértil).
8. Goiás Fertilizantes S.A. (Goiásfértil).
9. Indústria Carboquímica Catarinense S.A. (ICC).
10. Interbrás Cayman Company.
11. Interior Trade Inc.
12. Petrobrás América Inc.
13. Petrobrás Comércio Internacional S.A. (Interbrás).
14. Petrobrás Distribuidora S.A.
15. Petrobrás Fertilizantes S.A. (Petrofértil).
16. Petrobrás Internacional S.A. (Braspetro).
17. Petrobrás Mineração S.A. (Petromisa).
18. Petrobrás Norge S.A.
19. Petrobrás Química S.A. (Petroquisa).
20. Petroflex Indústria e Comércio.
21. Petroquímica União S.A. (PQU).
22. Seagull Trading Company.
23. Ultrafértil S.A.

Grupo CVRD

1. Cia. Vale do Rio Doce.
2. Alumínio Brasileiro S.A. (Albrás).
3. Alumina do Norte S.A. (Alunorte).
4. Florestas Rio Doce S.A.
5. Itabira Internacional Company Ltd.
6. Navegação Rio Doce Ltd.
7. Rio Doce América Inc.
8. Rio Doce Finance Ltda.
9. Rio Doce Geologia e Mineração S.A. (Docegeo).
10. Rio Doce Internacional S.A.
11. Rio Doce Ltda.
12. Seamar Shipping Corporation.
13. Vale do Rio Doce Navegação S.A. (Docenave).
14. Valenorte-Alumínio Ltda.
15. Valesul-Alumínio S.A.

Grupo Telebrás

1. Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás).
2. Cia. de Comunicações do Rio de Janeiro (Cetel).
3. Cia. Pontagrossense de Telecomunicações (CPT).
4. Cia. Telefônica da Borda do Campo (CTBC).
5. Cia. Telefônica de Paranaguá (Cotelpa).
6. Cia. Telefônica Melhoramentos e Resistência (CTMR).
7. Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. (Embratel).
8. Telecomunicações da Bahia S.A. (Telebahia).
9. Telecomunicações da Paraíba S.A. (Telpa).

10. Telecomunicações de Alagoas S.A. (Telasa).
11. Telecomunicações de Brasília S.A. (Telebrásilia).
12. Telecomunicações de Goiás S.A. (Telegoiás).
13. Telecomunicações do Mato Grosso do Sul S.A. (Telems).
14. Telecomunicações do Mato Grosso S.A. (Telemat).
15. Telecomunicações de Minas Gerais S.A. (Telemig).
16. Telecomunicações de Pernambuco S.A. (Telpe).
17. Telecomunicações de Rondônia S.A. (Teleron).
18. Telecomunicações de Roraima S.A. (Telaima).
19. Telecomunicações de Santa Catarina S.A. (Telesc).
20. Telecomunicações de São Paulo S.A. (Telesp).
21. Telecomunicações de Sergipe S.A. (Telergipe).
22. Telecomunicações do Acre S.A. (Telacre).
23. Telecomunicações do Amapá S.A. (Telamapá).
24. Telecomunicações do Amazonas S.A. (Telamazon).
25. Telecomunicações do Ceará S.A. (Teleceará).
26. Telecomunicações do Espírito Santo S.A. (Telest).
27. Telecomunicações do Maranhão S.A. (Telma).
28. Telecomunicações do Pará S.A. (Telepará).
29. Telecomunicações do Paraná S.A. (Telepar).
30. Telecomunicações do Piauí S.A. (Telepisa).
31. Telecomunicações do Rio de Janeiro S.A. (Telerj).
32. Telecomunicações do Rio Grande do Sul S.A. (Telem).

Grupo Siderbrás

1. Siderurgia Brasileira S.A. (Siderbrás).
2. Aços Minas Gerais S.A. (Açominas).
3. Aços Finos Piratini S.A. (AFP).
4. Carbonífera Próspera S.A.
5. Cia. Brasileira de Projetos Industriais S.A. (Cobrap).
6. Cia. Ferro e Aço de Vitória (Cofavi).
7. Cia. Siderúrgica de Tubarão (CST).
8. Cia. Siderúrgica Nacional (CSN).
9. Cia. Siderúrgica Paulista (Cosipa).
10. Fábrica de Estruturas Metálicas S.A. (FEM).
11. Usina Siderúrgica da Bahia S.A. (Usiba).
12. Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. (Usiminas).

Grupo Eletrobrás

1. Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás).
2. Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte).
3. Centrais Elétricas do Sul do Brasil S.A. (Eletrosul).
4. Cia. Hidroelétrica do São Francisco (Chesf).
5. Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (Escelsa).
6. Furnas Centrais Elétricas S.A.
7. Serviços de Eletricidade S.A. (Light).

Grupo RFFSA

1. Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA).
2. Cia. Brasileira de Trens Urbanos (CBTU).
3. Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensub).
4. Rede Federal de Armazéns Gerais Ferroviários S.A. (Agef).

Itaipu Binacional (Itaipu)

Cia. Brasileira de Alimentos

Grupo Portobrás

1. Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobrás).
2. Cia. Docas de Ceará (CDC).
3. Cia. Docas do Espírito Santo (Codesa).
4. Cia. Docas do Estado da Bahia (Codeba).
5. Cia. Docas do Estado de São Paulo (Codesp).
6. Cia. Docas do Maranhão (Codomar).
7. Cia. Docas do Pará (CDP).
8. Cia. Docas do Rio de Janeiro (CDRJ).
9. Cia. Docas do Rio Grande do Norte (Codern).

Grupo Nuclebrás

1. Empresas Nucleares Brasileiras S.A. (Nuclebrás).
2. Nuclebrás Auxiliar de Mineração S.A. (Nuclam).
3. Nuclebrás Engenharia S.A. (Nuclen).
4. Nuclebrás Enriquecimento Isotópico S.A. (Nuclei).
5. Nuclebrás Equipamento Pesados S.A. (Nuclep).
6. Nuclebrás de Monazita e Associados Ltda. (Nuclemon).
7. Nuclebrás Construtora de Centrais Nucleares S.A. (Nucon).

Grupo Acesita

1. Cia. Aços Especiais Itabira (Acesita).
2. Florestal Acesita S.A.
3. Forjas Acesita S.A.

Grupo Infraero

1. Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero).
2. Aeroportos do Rio de Janeiro S.A. (Arsa).

Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

Caraíba Metais S.A. Indústria e Comércio.

Cia. de Navegação Lloyd Brasileiro S.A. (Lloydbrás).

Grupo Embraer

1. Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer).
2. Engematic Engenharia Hidráulica e Instrumentação S.A.
3. Indústria Aeronáutica Neiva S.A.
4. Embraer Aircraft Corporation

Fertilizantes Fosfatados S.A. (Fosfértil).

Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

Usimina Mecânica (Usimec).

Cobra Computadores e Sistemas Brasileiros S.A.

ANEXO 3: EMPRESAS ELÉCTRICAS EN BRASIL (Y ENERGÉTICAS ASOCIADAS).

Grupo Eletrobrás

1. Centrais Elétricas Brasileiras (ELETROBRÁS).
2. Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (ELETRONORTE).
3. Centrais Elétricas do Sul do Brasil S.A. (ELETROSUL).
4. Cia. Hidroelétrica do São Francisco (CHESF).
5. Espírito Santo Centrais Elétricas S.A. (ESCELSA).
6. Furnas Centrais Elétricas S.A.
7. Serviços de Eletricidade S.A. (LIGHT).

Ministério das Minas e Energia.

1. Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL).
2. Cia. Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (CAEEB).
3. Cia. de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).
4. Itaipu Binacional.
5. Nuclebrás Engenharia (NUCLEN).

Concessionarias Estaduales de Energía.

1. Centrais Elétricas de Goiás S.A. (CELG).
2. Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC).
3. Centrais Elétricas do Pará (CELPA).
4. Centrais Elétricas do Piauí (CEPISA).
5. Centrais Elétricas Matogrossenses S.A. (CEMAT).
6. Centrais Elétricas de Brasília (CEB).
7. Cia. de Eletricidade do Acre (ELETROACRE).
8. Cia. de Eletricidade da Bahia (COELBA).
9. Cia. de Eletricidade do Rio de Janeiro (CERJ).
10. Cia de Gás de São Paulo (COMGÁS).
11. Cia de Gás do Estado de Alagoas (CEALGÁS).
12. Cia. Energética de Alagoas (CEAL).
13. Cia. Energética de Minas Gerais (CEMIG).
14. Cia. Energética de Pernambuco (CELPE).
15. Cia. Energética de São Paulo (CESP).
16. Cia. Energética do Amazonas (CEAM).
17. Cia. Energética do Ceará (COELCE).
18. Cia. Energética do Maranhão (CEMAR).
19. Cia. Energética do Rio Grande do Norte (COSERN).
20. Cia. Estadual de Energia Elétrica (Rio Grande do Sul) (CEEE) .
21. Cia. Paranaense de Energia (COPEL).
22. Cia. Paulista de Força e Luz (CPFL).
23. Eletricidade de São Paulo S.A. (ELETROPAULO).
24. Empresa de Energia Elétrica de Mato Grosso do Sul (ENERSUL).
25. Cia. Distribuidora de Energia de Sergipe (ENERGIPE).
26. Cia. de Gás de Minas Gerais (GASMIG).
27. S.A. de Eletrificação da Paraíba (SAELPA).

ANEXO 4: ENTREVISTAS REALIZADAS.

En el curso de tres estancias cortas en São Paulo, Rio de Janeiro y Brasília, quien esto escribe realizó diversas entrevistas con personas de diferentes ámbitos: organismos públicos encargados del proceso de privatización, fundaciones de estudios, sindicatos, universidades, etc.

Las personas entrevistadas son las siguientes:

- **Luiz Carlos Bresser Pereira:** intelectual y entonces ministro de la Administración y la Reforma del Estado: entrevista realizada en septiembre de 1996 en el MARE (Brasília). Posteriormente me encontré nuevamente con él en octubre de 1998 en el curso del III Congreso del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) en Madrid.
- **Carlos Kawall y Antonio de Castro:** economistas del Citibank. Entrevista realizada el 19 de agosto de 1998 en la sede del Citibank en São Paulo. Aportaron diversos materiales sobre la privatización del sector eléctrico.
- **Mônica Landi y Reynaldo Passanezi:** técnicos del área de privatización de la Secretaría de Estado de Economía y Planificación del gobierno de São Paulo. Entrevistas mantenidas en agosto de 1998 en el Palacio Bandeirante, sede del gobierno de São Paulo. Aportaron diverso material sobre la privatización *estadual*.
- **Maria Luiza Levi:** asesora del Secretario de Hacienda del gobierno de São Paulo. Entrevista realizada en agosto de 1998. Aportó dos estudios sobre la situación fiscal del *estado* de São Paulo. Posteriores contactos vía e-mail.
- **Vagner Tadeu:** técnico de la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL). Entrevista breve mantenida en agosto de 1998 en la sede de la ANEEL en São Paulo.
- **Sérgio Prado y Mario Roque Bonini:** investigadores de la *Fundação do Desenvolvimento Administrativo* (FUNDAP). Entrevistas realizada en agosto de 1998. Aportaron diversos estudios sobre empresas estatales brasileñas y un estudio sobre el impacto fiscal de las privatizaciones en el *estado* de São Paulo.
- **Marco Aurélio Nogueira:** investigador de la *Fundação do Desenvolvimento Administrativo* (FUNDAP). Varias entrevistas en septiembre de 1997 y en agosto de 1998. Posteriores contactos vía e-mail. Realiza análisis muy interesantes sobre la reforma del Estado.
- **Armando Castelar Pinheiro,** jefe del departamento económico del *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social* (BNDES), encargado con su equipo de elaborar estudios técnicos sobre la privatización. Entrevistas realizadas en agosto de 1996 y en septiembre de 1997.
- **Licínio Velasco:** economista del BNDES. Entrevistas mantenidas en septiembre de 1997 y en septiembre de 1998.
- **Fábio Giambiagi:** economista del BNDES. Entrevistas realizadas en agosto de 1996, en septiembre de 1997 y en septiembre de 1998. Posteriores contactos vía e-mail.
- **Frederico Gomes:** economista del BNDES, experto en sector eléctrico. Entrevista realizada en septiembre de 1998.
- **Luis Pinguelli Rosa:** ingeniero y entonces presidente de la *Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro* (COPPE). Entrevistas realizadas en septiembre de 1997 y en septiembre de 1998. Rosa es conocido por ser muy crítico con el proceso de privatización tal y como se está desarrollando en Brasil.

- **José Drumond Saraiva:** ingeniero de Eletrobrás y vicedirector técnico del *Clube de Engenharia*. Entrevista mantenida en septiembre de 1998. Aportó una visión crítica y desde dentro de cómo se estaba reorganizando el sector eléctrico.
- **Carlos Augusto Gonçalves:** asesor de la dirección de la *Central Única de Trabalhadores* (CUT), sindicato mayoritario en Brasil. Entrevista mantenida en septiembre de 1998.
- **Terezinha Aguiar Almeida:** técnico de la ANEEL. Conversación mantenida en el III Congreso del CLAD en octubre de 1998 en Madrid. Plantea algunos aspectos técnicos de la puesta en marcha de la Agencia de energía eléctrica.

ANEXO 5: BIBLIOTECAS Y CENTROS DE DOCUMENTACIÓN CONSULTADOS PARA LA REALIZACIÓN DE LA TESIS (ORDEN CRONOLÓGICO).

- Biblioteca de la Universidad de Deusto (Bilbao).
- Biblioteca de la *Université Catholique de Louvain-La-Neuve* (Bélgica).
- *Documentation Française* (Paris-Francia).
- Biblioteca del *Centre National de la Recherche Scientifique* (CNRS) (Paris).
- *Centre de Recherche sur le Brésil Contemporain* de la *École de Hautes Études en Sciences Sociales* (Paris).
- Centro de documentación de la Universidad Internacional de Andalucía (La Rábida-Huelva).
- Biblioteca de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM).
- Biblioteca de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM.
- Biblioteca de la Escuela de Trabajo Social de la UCM.
- Biblioteca Nacional (Madrid).
- Biblioteca del Banco de España (Madrid).
- Centro de documentación del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales (CERI) (Madrid).
- Biblioteca Hispánica de la Agencia Española de Cooperación Internacional (Madrid).
- Biblioteca de la *Universidade de São Paulo* (USP) (Brasil).
- Biblioteca de la *Universidade Estadual de São Paulo* (UNESP) (Brasil).
- Centro de documentación de la *Fundação do Desenvolvimento Administrativo* (FUNDAP) (São Paulo-Brasil).
- Biblioteca del *Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas* (IPEA) (Rio de Janeiro-Brasil).
- Biblioteca de la *Fundação Getúlio Vargas* (Rio de Janeiro-Brasil).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS ¹

- Abascal-Jaén**, Adolfo (1991), “Utopie, néo-libéralisme et socialisme réel”, *Liaisons Internationales*, nº 66, marzo, COELI, Bruselas.
- Abranches**, Sérgio Henrique (1979), “Estado e desenvolvimento capitalista: uma perspectiva de análise política estrutural”, *DADOS*, nº 20, Rio de Janeiro, pp. 47-69.
- Abranches**, Sérgio Henrique (1996), “Reforma regulatória e reforma do Estado: conceitos, experiências e recomendações para o Brasil”, Texto para discusión en el *Conselho da Reforma do Estado*, mimeo.
- Abreu**, Haroldo (1993), “A trajetória e o significado das políticas públicas: um desafio democrático”, *Proposta*, nº 59, pp.3-34.
- Afonso**, Carlos A. y **Souza**, Herbert de (1977), *O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Affonso**, Rui de Brito Alvares y **Silva**, Pedro Luiz Barros (1996), *Empresas estatais e federação*, FUNDAP, São Paulo.
- Albuquerque**, Eduardo (1992), “Chronique d'une tragédie”, *Imprecor*, nº349, pp.14-18.
- Alburquerque**, Francisco (1981), *El análisis dialéctico estructural de la realidad económica*, UNIVICOP, Madrid.
- Alburquerque**, Francisco (1990), “La crítica situación de América Latina al inicio de los noventa y la necesidad de una estrategia de desarrollo alternativa al neoliberalismo”, *América Latina Hoy*, nº 4, julio, pp. 57-68.
- Alburquerque**, Francisco (1994), “La necesidad de una estrategia de desarrollo alternativa al neoliberalismo”, *América Latina Hoy*, nº 7, enero, pp. 31-38.
- Além**, Ana Cláudia (1997), “BNDES: papel, desempenho e desafios para o futuro”, *Textos para Discussão*, nº 62, noviembre, Rio de Janeiro.
- Alencastro**, Luiz-Felipe de (1992), “Le Brésil contre le président Collor”, *Le Monde Diplomatique*, Paris.
- Almeida**, Terezinha Aguiar (1998), “A criação da Agência Nacional de Energia Elétrica-Aneel”, *Ponencia presentada al III Congreso del CLAD*, Madrid, 14 a 17 de octubre.
- Alonso** Barbosa de Oliveira, Carlos (1989), “Comentários sobre a atual crise do Estado”, *Textos para Discussão*, nº19, agosto, IESP/FUNDAP, São Paulo.
- Altvater**, Elmar (1978), “Some problems of State interventionism: the “particularization” of the State in bourgeois society”, in Holloway, John y **Picciotto**, Sol, *State and capital. A marxist debate*, Edward Arnold, Londres.
- Álvarez** Pelegry, Eloy (1997), *Economía industrial del sector eléctrico. Estructura y regulación*, Ed. Civitas, Madrid.
- Amin**, Samir (1997), “L'économie ‘pure’, nouvelles sorcellerie”, *Le Monde Diplomatique*, agosto, Paris, p. 16.
- Amrani**, Hassan (1994), “El proceso de privatización”, *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº 2400-2401, 7 al 20 de febrero, Madrid, pp. 303-307.
- Anderson**, Perry (1996), “Neoliberalismo: balance y perspectivas para la izquierda”, *Viento Sur*, nº 26, Madrid.
- Andrews** Christina W. y **Kouzmin**, Alexander (1999), “‘Dando nome à rosa’: o discurso da Nova Administração Pública no contexto brasileiro”, mimeo.
- Ariño** Ortiz, Gaspar (1993a), *Economía y Estado: crisis y reforma del sector público*, Marcial Pons, Madrid (capítulos I, II, IV, V, VI).
- Ariño** Ortiz, Gaspar (ed.) (1993b), *Empresa pública y privatizaciones. Una polémica abierta*, Fundación Canovas del Castillo, Veintinueve Colección, Madrid.
- Armand** Dreifuss, René (1994), “As águas de março e a lama de abril”, *Carta*, nº11, Brasília, pp.27-30
- Arrizabalo** Montoro, Xabier (1994), “Estructura social y modelo de ‘desarrollo’: el caso chileno”, *América Latina Hoy*, nº 7, enero, pp. 59-65.

¹ En Brasil es costumbre tomar el segundo apellido de los autores.

- Arrizabalo** Montoro, Xabier (1995), *Milagro o quimera. La economía chilena durante la dictadura*, Los Libros de la Catarata, Madrid.
- Arrizabalo**, Xabier (1995-1996), “Las políticas de privatización en América Latina (2 partes)”, *Actualidad Latinoamericana*, nº 18 y 19, año I y II, diciembre-enero, Madrid.
- Arrizabalo** Montoro, Xabier (ed.) (1997), *Crisis y ajuste en la economía mundial. Implicaciones y significado de las políticas del FMI y el BM*, Editorial Síntesis, Serie Actualidad, Madrid.
- Arrizabalo** Montoro, Xabier (1998), “Crisis, ajuste y regresión social en la Unión Europea: el papel de las privatizaciones”, en **Vence**, Xavier y **Outes**, Xosé Luis (eds.), *La Unión Europea y la crisis del Estado del Bienestar*, Editorial Síntesis, Serie Actualidad, Madrid, pp. 109-137.
- Arthur Andersen** (1996), “Empresa pública y privatizaciones”, *Los nuevos retos del sector público ante la Unión Monetaria Europea*, nº 4, Cinco Días.
- AA.VV.** (1992), *Unidad y heterogeneidad en Iberoamérica*, Universidad Hispano-americana Santa María de La Rábida.
- AA.VV.** (1994), *L'État et le mé*, Economica, Paris (capítulos 1, 2, 4 y 6).
- Avelãs** Nunes, António José (1990), *Industrialización y desarrollo. La economía política del “modelo brasileño de desarrollo”*, Fondo de Cultura Económica, México. (1ª ed. 1983).
- Ayala** Espino, José (1988), *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*, Fondo de Cultura Económica, México (Introducción).
- Azpiazu**, Daniel y **Vispo**, Adolfo (1994), “Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina”, *Revista de la CEPAL*, nº 54, diciembre, Santiago de Chile, pp. 129-147.
- Babai**, Don (1992), “El Banco Mundial y el FMI: ¿apoyo o rechazo al papel del Estado?”, in **Vernon**, Raymond (comp.), *La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 261-285.
- Bacha**, Edmar Lisboa (1995), “Plano Real: uma avaliação preliminar”, *Revista do BNDES*, vol. 2, nº 3, junio, pp. 3-26.
- Badie**, Bertrand y **Birnbaum**, Pierre (1994), “Sociología del Estado: nuevas interpretaciones”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 140, UNESCO, Barcelona, pp. 187-201.
- Baer**, Werner (1985), *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*, Editora da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro (Capítulo 11).
- Baer**, Werner (1996), *A economia brasileira*, Nobel, São Paulo.
- Baer**, Werner y **Villela**, Annibal V. (1994), “Privatization and the changing role of the State in Brazil”, in **Baer**, Werner y **Birch**, Melissa, *Privatization in Latin America. New roles for the public and private sectors*, Praeger, Westport, Connecticut, Estados Unidos, pp. 1-18.
- Baer**, Werner y **McDonald**, Curt (1997), “A return to the past? Brazil's privatization of public utilities: the case of the electric power sector”, mimeo (versión preliminar).
- Bajay**, Sergio Valdir (1995), “Perspectivas de evolução institucional do setor elétrico brasileiro e as correspondentes políticas energéticas”, *Revista Brasileira de Energia*, vol. 4, nº 1.
- Bambirra**, Vânia (1994), “Trinta anos de vicissitudes”, *Carta*, nº 11, Brasília, pp. 43-67.
- Banco Mundial** (1983), *Informe sobre el Desarrollo Mundial. La recesión de la economía mundial*, Washington.
- Banco Mundial** (1988), *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Las finanzas públicas en el proceso de desarrollo*, Washington. (capítulos 2 y 8).
- Banco Mundial** (1990), “Brazil, energy strategy and issues study”, *Informe nº 8.502 BR*.
- Banco Mundial** (1991), “Reinterpretación del Estado”, *Informe sobre el Desarrollo Mundial. La tarea acuciante del desarrollo*, capítulo 7, pp. 150-172, Madrid.
- Banco Mundial** (1992b), “Privatization: eighth lessons of experience”, *World Bank Policy ReseBulletin*, vol. 3, nº 4, agosto-octubre.
- Banco Mundial** (1996a), *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington, pp. 133-134.
- Banco Mundial** (1996b), “The State in a changing world”, *Outline of World Development Report 1997*, 5 de agosto.
- Banco Mundial** (1997), *Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Washington.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** (1993, 1994, 1995, 1996), *Programa Nacional de Desestatização, Relatório de Atividades*, BNDES, Rio de Janeiro.

- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** (1995), *Panorama de setores e empresas após o processo de desestatização*, Área de Operações Industriais, Rio de Janeiro, mimeo.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** (1997a), *Programa Nacional de Desestatização, Relatório de Atividades 1996*, BNDES, Rio de Janeiro.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** (1997b), *Privatization Data*, 2 de agosto.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** (1997c), “Setor elétrico: dados e indicadores”, *Cadernos de Infra-estrutura*, 3 volúmenes, Rio de Janeiro.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** (1997d), “Energia elétrica no Brasil”, *Informe Infra-estrutura*, nº 13, agosto. www.bndes.org.br
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** (1998a), *Programa Nacional de Desestatização, Relatório de Atividades 1997*, BNDES, Rio de Janeiro.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** (1998b), “Mecanismos de regulação tarifária do setor elétrico: a experiência internacional e o caso brasileiro”, *Textos para Discussão*, n 64, julho, Rio de Janeiro.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** (1999a), *Programa Nacional de Desestatização, Relatório de Atividades 1998*, BNDES, Rio de Janeiro.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** (1999b), “A oferta de energia elétrica no Brasil”, *Informe Infra-estrutura*, nº 37, agosto.
- Baner**, Bruce et alii. (1996), *Serviços públicos no Brasil: mudanças e perspectivas. Concessões, regulamentação, privatização e melhoria da gestão pública*, Editora Edgar Blücher, São Paulo.
- Barros de Castro**, Antonio (1996), “El Estado, la empresa y la restauración del paradigma neoclásico”, *Revista de la CEPAL*, nº 58, abril, Santiago de Chile, pp. 51-61.
- Becker**, Gary S. (1998), “La antinatural muerte del monopolio natural”, *EL PAÍS*, 24.02, p. 56.
- Beesley**, Michael y **Littlechild**, Stephen (1994), “La privatización: principios, problemas y prioridades”, *Hacienda Pública Española*, nº 128 (1), pp. 189-199.
- Begué**, Alberto (1994), “La inspiración neoliberal de las políticas aplicadas en Brasil y sus consecuencias sociales”, *Tesina de licenciatura*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Begué**, Alberto (1996a), “El proceso de privatizaciones como eje central de la estrategia de desarrollo y la reestructuración del Estado en el Brasil de los noventa”, *Tesis de maestría*, La Rábida, Universidad Internacional de Andalucía. **¡Error! Marcador no definido.**
- Begué**, Alberto (1996b), “La reestructuración del Estado brasileño: privatizaciones y coste social” en Manuel Alcántara (ed.), “América Latina: Realidades y perspectivas”, junio, I Congreso Europeo de Latinoamericanistas, Salamanca, libro electrónico.
- Begué**, Alberto (1997), “Significación histórica del papel económico en el Estado brasileño y el proceso de privatizaciones en la década de los años noventa”, *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, nº 2, diciembre, Caracas.
- Bel i Queralt**, Germá (ed.) (1996a), *Privatización, desregulación y ¿competencia?*, Editorial Civitas, Madrid (capítulos 1, 6 y 7).
- Bel i Queralt**, Germá (ed.) (1996b), “Privatización, ingresos públicos y competencia en los mercados”, *Temas para el Debate*, nº 25, diciembre, pp. 47-53.
- Belluzzo**, Luiz Gonzaga de Mello (1977), “A intervenção do Estado no período recente”, *Ensaio de Opinião*, vol. 5, Inúbia, Rio de Janeiro, pp. 26-27.
- Belluzzo**, Luiz Gonzaga de Mello y **Coutinho**, Renata (orgs.) (1982), *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, volumen 1, Editora Brasiliense, São Paulo.
- Benedicto**, Jorge y **Morán**, María Luz (de.) (1995), *Sociedad política. Temas de sociología política*, Alianza Universidad Textos, Madrid.
- Berzosa**, Carlos (1991), *Los nuevos competidores internacionales. Hacia un cambio en la estructura industrial mundial*, Ediciones de las Ciencias Sociales, Madrid (capítulo III).
- Berzosa**, Carlos (coord.) (1994), *La economía mundial en los 90. Tendencias y desafíos*, FUEM, Barcelona.
- Biderman**, Ciro et alii (1997), *Conversas com economistas brasileiros*, Editora 34, Rio de Janeiro.
- Bielchowsky**, Ricardo (1991), “Ideología y desarrollo: Brasil, 1930-1964”, *Revista de la CEPAL*, nº 45, diciembre, Santiago de Chile, 155-177.

- Bielchowsky**, Ricardo (1997), *Energía eléctrica no Brasil, 1993-1997: Investimentos deprimidos numa transição democrática*, CEPAL, www.eclac.cl/espanol/investigacion/brasilia.
- Bienefeld**, Manfred (1996), "Is a strong national economy a utopian goal at the end of the twentieth century?", in **Boyer**, Robert y **Drache**, Daniel (ed.) *States against markets. The limits of globalization*, Routledge, Londres, pp. 415-440.
- Bienen**, Henry y **Waterbury**, John (1989), "The political economy of privatization in developing countries", *World Development*, vol. 17, nº 5, mayo, Oxford, pp. 617-632.
- Bienen**, Henry y **Waterbury**, John (1989), "La economía política de la privatización en los países en desarrollo", *Investigación Económica*, nº 197, julio-septiembre, pp. 377-412.
- Bifani**, Paolo (1997), "Desarrollo sostenible: ¿panacea o paradigma?", en **VV.AA.**, *Cultura y desarrollo*, Universidad de Valladolid, Madrid, pp. 70-110.
- Bilbao Ubillos**, Javier (1995), "Un análisis de la privatización española: experiencias y perspectivas", *Información Comercial Española*, nº 742, junio, Madrid, pp. 113-126.
- Birch**, Melissa y **Primo Braga**, C.A. (1993), "Regulation in Latin America: prospects for the 1990s", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 33, University of Illinois, pp.119-133
- Bizelli**, José Luís (1996), "Los Estados latinoamericanos frente al proceso de globalización", Ponencia presentada en el I Congreso Europeo de Latinoamericanistas, Salamanca, 26-29 junio, mimeo.
- Bobbio**, Norberto (1977), "Democracia representativa y teoría marxista del Estado", *Sistema*, nº 16, enero, pp. 3-31.
- Boisier**, Sergio (1992), "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-Empresas", *Documento*, nº 11, Série Ensayos, ILPES, Santiago de Chile.
- Bonelli**, Regis y **Pinheiro**, Armando Castelar (1994), "O papel da poupança compulsória no financiamento do desenvolvimento: desafios para o BNDES", *Revista do BNDES*, vol. 1, nº 1, junio, Rio de Janeiro, pp. 17-36.
- Bonini**, Mario Roque (1997), "Reestruturação e desestatização do setor elétrico brasileiro", *Indicadores IESP*, nº 60, mayo/junio, pp. 3-4, São Paulo.
- Bonini**, Mario Roque (1998), "Impactos do processo de privatização do setor elétrico estadual nas finanças públicas do Estado de São Paulo", *Texto para Discussão (versión preliminar para discussão interna)*, FUNDAP/DIESP, abril.
- Bordieu**, Pierre (1999), *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*, Anagrama, Barcelona.
- Boron**, Atilio A. (1994), *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Bouin**, Olivier (1992), "Privatisation in developing countries: reflections on a panacea", *Policy Brief*, nº 3, OCDE, Paris.
- Bowles**, Samuel y **Edward**, Richard (1990), *Introducción a la economía: competencia, autoritarismo y cambio en las economías capitalistas*, Alianza Universidad Textos, 127, Madrid (1ªed. de 1985) (capítulos 11 y 12).
- Boyer**, Robert y **Drache**, Daniel (ed.) (1996), *States against markets. The limits of globalization*, Routledge, Londres.
- Boyer**, Robert (1996), "State and market", in **Boyer**, Robert y **Drache**, Daniel (ed.), *States against markets. The limits of globalization*, Routledge, Londres, pp. 84-114. .
- Bradford Jr**, Colin I. (1994), *Redefining the State in Latin America*, OCDE/BID, Paris.
- Branco**, Catullo (1975), *Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil*, Alfa-Omega, São Paulo.
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos (1977), "O Estado na economia brasileira", *Ensaio de opinião*, vol. 4, Inúbia, Rio de Janeiro, pp. 16-23.
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos (1982), *Economia brasileira: uma introdução crítica*, Editora Brasiliense, São Paulo.
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos (1989), "O caráter cíclico da intervenção estatal", *Revista de Economia Política*, vol. 9, nº 3, julho-setembro, pp. 115-130.
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos (1991a), "Uma abordagem pragmática para a intervenção do Estado: o caso brasileiro", *DADOS*, vol. 34, nº 1, Rio de Janeiro, pp. 5-19.
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos (1991b), "La crisis de América Latina, ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?", *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, nº 19, pp. 13-35

- Bresser Pereira**, Luiz Carlos (1994a), *Economia brasileira. Uma introdução crítica*, Editora brasiliense, São Paulo, 1ª edición de 1982.
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos (1994b), “Brésil: modernisation inachevée et pactes politiques”, *Problèmes d'Amérique Latine*, nº 13, abril-junio, La Documentation Française, Paris, pp. 31-55.
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos (1995a), “Estado, aparelho do Estado e sociedade civil”, *Textos para Discussão*, nº 4, ENAP/MARE, Brasília-D.F.
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos (1995b), “A teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial”, *Revista de Economia Política*, vol. 5, nº (57), enero-marzo, pp. 5-40.
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos (1995c), “Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina”, en **Bresser Pereira**, Luiz Carlos, **Maravall**, José María y **Przeworski**, Adam, *Las reformas económicas en las nuevas democracias*, Alianza Universidad, Madrid, pp. 27-100, (original en inglés de 1993).
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos (1996a), *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*, Editora 34, São Paulo.
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos (1996b), “Reconstruindo um novo Estado na América Latina”, *Conferencia 'Reforma del Estado en América Latina y el Caribe'*, Patrocinada por el Banco Mundial y el Gobierno Español, 14 de octubre, Madrid.
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos y **Taiden** Lima, Gilberto (1996c), “The irreducibility of macro to microeconomics: a methodological approach”, *Revista de Economia Política*, vol. 16, nº 2 (62), abril-julio, Centro de Economia Política, São Paulo.
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos (1997a), “A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle”, Trabajo presentado para la 2ª reunión del Círculo de Montevideo, Barcelona, 25-26 de abril.
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos, **Maravall**, José María y **Przeworski**, Adam (1995c), *Las reformas económicas en las nuevas democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 271 páginas (original en inglés de 1993).
- Bresser Pereira**, Luiz Carlos y **Nakano**, Yoshiaki (1995), “A origem política dos problemas econômicos”, *Revista de Economia Política*, vol. 15, nº 2 (58), abril-junio, pp. 10-25.
- Bruginsky** de Paula, Tomas (1992), “Finanças públicas. A herança dos anos 80”, *Textos para Discussão*, nº 2, junio, IESP.
- Brunhoff**, Suzanne de (1986), *L'heure du mé: critique du libéralisme*, Presses Universitaires de France, Col. Pratiques Théoriques, Paris.
- Buarque**, Cristovam (1991), *O colapso da modernidade brasileira*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Buarque**, Cristovam (1993), “O carácter da polarização”, *Teoria & Debate*, nº 22, septiembre.
- Bueno**, Ricardo (1994), *Petrobrás: uma batalha contra a desinformação e o preconceito*, Amais, Rio de Janeiro.
- Burdeau**, Georges (1970), *L'État*, Éditions du Seuil, Paris.
- Bursztyn**, Marcel (1994), “Ser ou não ser: eis a questão do Estado brasileiro”, *Revista do Setor Público*, año 45, vol. 118, nº 3, septiembre-diciembre, ENAP, Brasília D.F., pp. 27-36
- Bustelo**, Pablo (1994a), “Neoliberalismo y nuevos países industrializados”, *Información Comercial Española*, nº 727, marzo, pp. 77-93, Madrid.
- Bustelo**, Pablo (1994b), “El Banco Mundial y el desarrollo económico: un análisis crítico”, en Jesús de la Iglesia (coord.), *El orden económico mundial. Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y GATT*, Editorial Síntesis, Madrid, pp. 151-168.
- Cachón**, Lorenzo (1994), “Estado de Bienestar y capitalismo avanzado”, en **Benedicto**, Jorge y **Morán**, María Luz (eds.), *Sociedad y política: temas de sociología política*, Alianza Editorial, Madrid, capítulo 7, pp. 189-223.
- Calcagno**, Alfredo Eric y **Calcagno**, Alfredo Fernando (1995), *El universo neoliberal*, Alianza Editorial, Madrid.
- Calderón**, Fernando y **Lechner**, Norbert (1994), “Modernização e governabilidade”, en **Kliksberg**, Bernardo (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 111-145.
- Calsamiglia**, Xavier (1995), “A vueltas con el Estado del Bienestar: la mejor defensa es un buen ataque”, in **Barberá**, Salvador, *Estado y economía. Elementos para un debate*, Fundación BBV, Madrid, pp. 311-330.

- Camargo**, Aspasia, y **Diniz**, Eli (1989), *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*, Vertice e IUPERJ, São Paulo.
- Campello** de Souza, Maria do Carmo (1990), *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*, Editora Alfa-Omega, São Paulo (capítulo IV).
- Campos**, Roberto (1996), “Menos Estado e mais mercado”, *Folha de S. Paulo*.
- Canak**, William L. (1984), “The periferical State debate: state capitalism and bureaucratic-authoritarian regimes in Latin America”, *Latin America ReseReview*, vol. XIX, 19, nº 1, pp. 3-36
- Canals**, Jordi (1993), *La nueva economía global*, Expansión-Deusto, Bilbao.
- Cardoso**, Eliana (1991), “De la inercia a la megainflación: el Brasil en los años ochenta”, *El Trimestre Económico*, vol. LVIII (1), nº 229, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cardoso**, Eliana (1992), “La privatización en América Latina”, en **Vial**, Joaquín (comp.), *¿Adónde va América Latina? Balance de las reformas económicas*, CIEPLAN, Santiago de Chile, pp. 81-100.
- Cardoso**, Fernando Henrique (1975), “La cuestión del Estado en Brasil”, *Revista Mexicana de Sociología*, año XXXVII, nº 3.
- Cardoso**, Fernando Henrique (1984), “La sociedad y el Estado”, *Pensamiento Iberoamericano*, nº 5a, enero-junio, Madrid, pp. 25-36.
- Cardoso**, Fernando Henrique (1990), “Desafios da Social-democracia na América Latina”, *Novos Estudos*, nº 28, octubre, CEBRAP, São Paulo, pp. 29-49.
- Cardoso**, Fernando Henrique (1993), *Programa de Estabilização*, Documento dirigido al Presidente Itamar Franco, 7 de diciembre.
- Cardoso**, Fernando Henrique (1995a), “Democracia y desarrollo. Discurso del Presidente de la República Federativa de Brasil en su visita a la Sede de la CEPAL en Santiago de Chile”, *Revista de la CEPAL*, nº 56, agosto, Santiago de Chile, pp. 7-11.
- Cardoso**, Fernando Henrique (1995b), “‘Teoría de la dependencia’ o análisis concreto de situaciones de dependencia?”, *Política y Sociedad*, nº 17, sept.-dic., Madrid, pp. 107-113
- Cardoso**, Fernando Henrique (1996), “O impacto da globalização nos países em desenvolvimento: riscos e oportunidades”, *Conferencia en el Colegio de México*, 20 de febrero, México D.F.
- Cardoso de Mello**, João Manoel (1992), “Les conséquences du néolibéralisme”, *Cahiers du Brésil contemporain*, nº 17, Paris, pp.65-76.
- Cartelier**, Lysiane (1994), “L’État et le mé: quelques éléments de problématique”, en AA.VV., *L’État et le mé*, Economica, Paris.
- Cartier-Bresson**, Jean y **Kopp**, Pierre (1989), “Croissance, exclusion sociale et instabilité de la politique économique au Brésil”, *Revue Tiers Monde*, tomo XXX, nº 117, pp.147-159, Paris.
- Carvalho**, Joaquim Francisco de (1997), “Descaminhos da política energética”, *Revista Brasileira de Energia*, vol. 6, nº 1, primer semestre.
- Carvalho**, José L. (1996), “O mercado: a mão invisível da soliedariedade”, *Conferências*, nº 22, Instituto Liberal, Rio de Janeiro.
- Castañeda**, Jorge (1994), *La utopía desarmada*, Ariel, Madrid.
- Castells**, Manuel (1992), “Four Asian Tigers with a dragon head: a comparative analysis of the state, economy and society in the Asia Pacific Rim”, en **Henderson**, Richard P. y **Appelbaum**, Jeffrey, *States and development in the Asian Pacific Rim*, Sage Publications, Newbury Park, pp. 37-70.
- Castells**, Manuel (1996), “El futuro del Estado del Bienestar en la sociedad informacional”, *Sistema*, nº 131, marzo, Madrid, pp. 35-53.
- Castells**, Manuel (1997), “¿Fin del Estado nación?”, *EL PAÍS*, 26 de octubre, Madrid, p. 15.
- Castro**, Antonio Luiz (1997), *Brasil. Programa de privatizações*, mayo, LAFIS, mimeo.
- Central Única dos Trabalhadores** (1993), *A crise brasileira e os trabalhadores*, Informe del Departamento de Estudios Socioeconómicos y Políticos (DESEP), agosto, São Paulo.
- Cerdeira** Gutiérrez, Isabel (1989), *El discurso del Bienestar*, Consejería de Integración Social, Comunidad de Madrid, Madrid.
- Chossudovsky**, Michel (1993), “Le Brésil sous le diktat de ses bailleurs de fonds”, *Le Monde Diplomatique*, noviembre, Paris, pp.10-11.
- Coelho** Matos Filho, José y **Wagner** de A. Oliveira, Carlos (1996), “O processo de privatização das empresas estatais brasileiras”, *Textos para Discussão*, nº 422, mayo, IPEA, Brasília.

- Coelho** de Souza, Marcelo Medeiros (1999), “A transposição de teorias sobre a institucionalização do *Welfare State* para o caso dos países subdesenvolvidos”, *Texto para Discussão*, nº 695, IPEA, Rio de Janeiro.
- Coenen-Huther**, Jacques (1984), *Le fonctionnalisme en sociologie: et après?*, Éditions de l’Université de Bruxelles, Bruxelles.
- Coimbra**, Márcio Chalegre (1999), “A privatização do setor elétrico”, mimeo.
- Colas**, Dominique (1994), *Sociologie politique*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Colclough**, Christopher (1994), “Estructuralismo y neoliberalismo: una introducción”, in **Colclough**, Christopher y **Manor**, James (comp.), *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 11-44. (States or markets? Neoliberalism and the development policy debate (1991), Oxford University Press, Oxford).
- Colclough**, Christopher y **Manor**, James (comp.) (1994), *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México. (States or markets? Neoliberalism and the development policy debate (1991), Oxford University Press, Oxford).
- Colom** González, Francisco (1992), *Las caras del Leviatán. Una lectura política de la teoría crítica*, Anthropos, Barcelona (capítulo III).
- Comeliau**, Christian (1989), “Une seule politique: l’ajustement structurel”, *Le Monde Diplomatique*, febrero, Paris, p.28.
- Comercio Exterior** (varios años), *Recuento Latinoamericano*, varios números, Banco Nacional de Comercio Exterior, México D.F.
- Coopers & Lybrand** (1997), *Projeto de reestruturação do setor elétrico brasileiro*, junio, Brasília, mimeo (Informe consolidado IV-1).
- CEPAL** (1985), *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y El Caribe*, volumen I (Transformación y crisis: América Latina y El Caribe 1950-1984), Santiago de Chile, abril-mayo.
- CEPAL** (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile (capítulos III y IV)
- CEPAL** (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile.
- CEPAL** (1994), “La CEPAL y el neoliberalismo. Entrevista a Fernando Fajnzylber”, *Revista de la CEPAL*, nº 52, abril, Santiago de Chile, pp. 207-209.
- CEPAL** (1998), *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, abril, Santiago de Chile, www.eclac.cl/espanol/aruba/lcg2024/sintesis.html.
- CEPAL** (1999), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 1998*.
- Commander**, Simon y **Killick**, Tony (1988), “Privatisation in developing countries: a survey of the issues”, in **Cook**, Paul y **Kirkpatrick**, Colin (ed.), *Privatization in less developed countries*, Saint Martin's Press, Nueva York, pp. 91-123.
- Conjuntura Econômica** (1989), *Carta do IBRE: hora de privatizar*, pp-7-10, setembro.
- Conselho Federal de Desestatização** (1990), *Relatório 1985-1989*, Brasília D.F.
- Contré-Romuald**, Florence (1997), “Les privatisations en Amérique Latine”, *Problèmes économiques*, nº 2507, febrero, Paris, pp. 21-27.
- Cook**, Paul y **Kirkpatrick**, Colin (ed.) (1988), *Privatization in less developed countries*, Saint Martin's Press, Nueva York.
- Corcuera** Atienza, Javier (1996), “Estado y economía en época de crisis: las privatizaciones”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 91, enero-marzo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 9-45.
- Cordera** Campos, Rolando (1991), “El Estado y el desarrollo: revisiones y reafirmaciones”, *Problemas del desarrollo*, nº 84, enero-marzo, UNAM, México, pp. 111-132.
- Córdova**, Arnaldo (1991), “Modernización y democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 53, nº 1, enero-marzo, México, pp. 261-281.
- Cornia**, Giovanni Andréa, et alii. (1987), *L’ajustement à visage humain*, Economica-UNICEF, Paris (Traducción en castellano: *Ajuste con rostro humano*, UNICEF/Siglo XXI, Madrid).
- Costas** Comesaña, Antón (1996), “Problemas económicos en las sociedades avanzadas”, *Grandes Cuestiones de la Economía*, nº 7, Fundación Argentaria, Madrid.
- Couffignal**, Georges (1993), “La question de l’État en Amérique Latine”, *Cahiers des Amériques Latines*, nº 16, IHEAL, Paris, pp. 65-67.

- Coutinho**, Luciano G. (1977), “O setor produtivo estatal: autonomia e limites”, *Ensaio de opinião*, vol. 5, Inúbia, Rio de Janeiro.
- Coutinho** Rocha, João Gualberto (1995), “Serviços públicos: o nó da questão”, *Rumos do desenvolvimento*, año 19, nº 111, enero-febrero, pp. 35-39.
- Couto**, Cláudio Gonçalves (1997), *A longa constituinte. Reforma do Estado e coalizões no Brasil*, Ponencia presentada en el XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, São Paulo (Brasil), 1 al 5 de septiembre, mimeo.
- Crozier**, Michel (1989), *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para uma outra mudança*, Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), Brasília-D.F. (original: *État moderne, état modeste: stratégie pour un autre changement*, Fayard, Paris, 1987. Trad. cast. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategias para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1990).
- Cuervo**, Álvaro (1998), “La privatización de las empresas públicas. Cambio de propiedad, libertad de entrada y eficiencia”, *Información Comercial Española*, nº 772, julio-agosto, Madrid, pp. 45-57.
- Cueva**, Agustín (1977), *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI editores, Madrid.
- Cunha** Rezende, Flávio da (1996), “Os Leviatãs estão fora de lugar”, *DADOS*, vol. 39, nº 2, Rio de Janeiro, pp. 195-211.
- Curbelo** Ranero, José Luis (1986), “Estilos de desarrollo y democracia en América Latina: una visión estructural”, *Información Comercial Española*, nº 638, octubre, Madrid, pp. 103-115.
- Dabat**, Alejandro (1994), *Capitalismo mundial y capitalismo nacionales. Vol. I: La transición europea al capitalismo, el mercantilismo y el primer sistema colonial*, UNAM, Fondo de Cultura Económica, México (Introducción).
- Damill**, Mario et alii. (1994), *Shock externo y desequilibrio fiscal. La macroeconomía de América Latina en los ochenta. Los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y México*, mimeo.
- Dantas**, Fernando (1996), “Conflitos de interesse encarados como ‘tensões amigáveis’”, *Gazeta Mercantil*, 16 de septiembre, A-9.
- De Miguel** García, Pedro (1974), *El intervencionismo y la empresa pública*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid (Introducción).
- Déniz**, José (1992), “El desarrollo y el contenido económico de las Cumbres Iberoamericanas de 1991 y 1992”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 59, diciembre, IIEE, Madrid, pp. 43-60.
- Déniz**, José (1993a), “La situación de la economía latinoamericana en el contexto internacional de los años noventa”, en VV.AA. “El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 65, mayo, IIEE, Madrid, pp. 119-132.
- Déniz**, José (1993b), “El papel del Estado en la acumulación capitalista de posguerra”, en VV.AA. (1993), *Materiales de paz y solidaridad*, 1ª escuela de animadores sindicales de cooperación internacional al desarrollo, Fundación Paz y Solidaridad, Madrid.
- Déniz**, José (1994), “América Latina y el Caribe: la compleja salida de la crisis”, en **Berzosa**, Carlos (coord.), *La economía mundial en los 90. Tendencias y desafíos*, FUHEM, Barcelona, pp. 389-424.
- Devlin**, Robert (1993), “Las privatizaciones y el bienestar social”, *Revista de la CEPAL*, nº 49, abril, Santiago de Chile, pp. 155-181.
- Dias**, Danilo de Souza y **Americano**, Branca Bastos (1990), “A crise do Estado e a reestruturação institucional do setor elétrico”, *Revista Brasileira de Energia*, vol. 1, nº 3.
- Díaz**, Álvaro (1994), “Tendencias de la reestructuración económica y social en Latinoamérica”, *Síntesis*, nº 22, julio-diciembre, pp. 99-130.
- Diniz**, Eli (1998), “Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente”, mimeo (publicado también en *Revista Brasileira de Informação em Ciências Sociais*, nº 45, 1º semestre).
- Diniz**, Eli et alii. (1989), *Modernização e consolidação democrática no Brasil*, Vertice e IUPERJ, São Paulo.
- Domberger**, Simon y **Piggott**, John (1994), “Políticas privatizadoras y empresa pública: una visión panorámica”, *Hacienda Pública Española*, nº 128 (1), pp. 219-235.
- Dornelles**, F. (1992), “Reforma do Estado e reforma fiscal”, in *Forum nacional: combate à inflação e reforma fiscal*, José Olympo, Rio de Janeiro.
- Drumond** Saraiva, José (1993), “As privatizações do Brasil na década de 80”, julio, mimeo.

- Duarte** de Além, Ana Cláudia et alii. (1997), “Cénario macroeconômico: 1997-2002”, nº 56, mayo, BNDES, Rio de Janeiro.
- Durkheim**, Émile (1986), *Las reglas del método sociológico*, Ediciones Morata, Madrid (1ª edición en francés de 1950 y en castellano de 1974).
- Economist, The** (1986), “Brazil Survey”, 25 de abril, p. 6.
- Economist, The** (1993), “The greatest assets ever sold”, 21 de agosto, pp. 9-10.
- Economist, The** (1993), “Selling the State”, 21 de agosto, pp. 16-18.
- Economist, The** (1995), “How to privatise”, 11 de marzo, pp. 16-17.
- Economist, The** (1995), “The myth of the powerless state”, 7 de octubre, pp. 13-14.
- Elche** Díaz, Fernando (1999), *El Estado en las sociedades contemporáneas*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense, mimeo.
- Eletrobrás** (1993), *Legislação básica da recuperação e modernização do setor de energia elétrica*, mayo, Rio de Janeiro.
- Eletrobrás** (1998), *Plano Decenal de Expansão 1998/2007*, GCPS, versión preliminar, marzo
- Eletrobrás** (1999), *Plano Decenal de Expansão 1999/2008*, GCPS.
- EL PAÍS** (1999), “Brasil: otro fantasma a la vista”, 1 de febrero, página 58.
- Emmerich**, Gustavo Ernesto (198?), “La ‘industrialización exportadora’ en México, Brasil y Argentina”, pp. 22-31.
- ENAP** (1994), “Reforma do Estado”, *Cadernos ENAP*, vol. 2, nº 4, Brasília D.F.
- Esping-Andersen**, Gøsta (1993), *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Edicions Alfons El Magnànim, Valencia.
- Espírito Santo**, Benedito Rosa do (1980), “Setor estatal e desenvolvimento”, en **AA.VV.**, *A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar*, IPEA, Brasília, pp. 89-141.
- Esteban** Galarza, Marisol y **Moreno** Díaz, José (1995), *La privatización: una panorámica internacional hacia nuevas formas de regulación estatal*, Círculo de empresarios vascos, Bilbao (capítulos 1, 2 y 3).
- Estefanía**, Joaquín (1996), “Medio siglo sin Keynes”, *EL PAÍS*, 20 de abril, Madrid, pp. 11-12.
- Etxezarreta**, Miren (1997), “Globalización e intervención pública”, *Mientras Tanto*, nº 70, pp.105-130
- Evans**, Peter (1982), “Reinventing the bourgeoisie: state entrepreneurship and class formation in dependent capitalist development”, *The American Journal of Sociology*, s.1, nº 88, pp. S210-247
- Evans**, Peter, **Rueschemeyer**, Dietrich, **Skocpol**, Theda (eds.) (1985), *Bringing the State back in*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Evans**, Peter (1996), “El Estado como problema y como solución”, *Desarrollo Económico*, vol. 35, nº 140, enero-marzo, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, pp. 529-561.
- Evers**, Tilman (1979), *El Estado en la periferia capitalista*, Siglo XXI, México.
- Fagundes Vizentini**, Paulo (1998), “Política externa e desenvolvimento no regime militar”, *Princípios*, nº 51, noviembre.
- Faletto**, Enzo (1996), “La CEPAL y la sociología del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, nº 58, abril, Santiago de Chile, pp. 191-204.
- Faria**, Luiz Augusto Estrella (1992), “A crise do Estado brasileiro”, *Análise*, vol. 3, nº 2, Porto Alegre, pp. 3-10.
- Faria**, Vilmar (1992), “A conjuntura social brasileira”, *Novos Estudos*, nº33, CEBRAP, São Paulo, pp. 103-114.
- Faucher**, Philippe (1993), “Políticas de ajuste ou erosão do Estado no Brasil”, *DADOS*, vol. 36, nº 3, Rio de Janeiro, pp. 393-418.
- Faucher**, Philippe (1998), “Restaurando a governabilidade: o Brasil (afinal) se acertou?”, *DADOS*, vol. 41, nº 1, Rio de Janeiro, pp. 5-49.
- Feinstein**, Osvaldo Néstor (1984), “Neoestructuralismo y paradigmas de política económica”, *El Trimestre Económico*, vol. LI (1), nº 201, enero-marzo, pp. 99-130, México.
- Feldman**, Eduardo y **McCarthy**, Mary Alice (1994), “Repensando las teorías del desarrollo en América Latina: ¿un enfoque relacional?”, *América Latina Hoy*, nº7, enero, SEPLA, Madrid, pp.97-113

- Félix**, David (1992), “Privatización y retracción del Estado en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, n° 46, abril, Santiago de Chile, pp. 33-51.
- Fernandes**, Florestan (1974), “Natureza e etapas do desenvolvimento capitalista”, *A revolução burguesa no Brasil*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, pp. 222-288.
- Fernández** Cainzos, Juan J. (1994), “Privatización: ¿solución o filosofía económica?”, *Hacienda Pública Española*, n° 128 (1) y n° 129 (2).
- Fernández** Franco, Lorenzo (1984), *Los modelos de desarrollo en América Latina: ‘El milagro brasileño’*, IV Congreso de EADI, Madrid.
- Ferolla**, Sérgio Xavier (1994), “Bases para um projeto nacional”, en **Nogueira** Batista, Paulo et alii., *Em defesa do interesse nacional*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, pp. 153-171.
- Ferrándiz**, José Luis (1995), “Significado económico y eficacia instrumental de la privatización”, *Cuadernos de Trabajo de CEALCA*, n° 9, julio, Centro de Estudios de América Latina, Caribe y África, Universidad Complutense, Madrid.
- Ferreira**, Alcino (1990), “Ortodoxos e heterodoxos: uma visão histórica”, *Ciência Hoje*, vol.12, n°68, pp.33-36.
- Ffrench-Davis**, Ricardo (1987), “Dette extérieure, ajustement et développement en Amérique Latine”, *Revue Tiers Monde*, t. XXVIII, n° 109, enero-marzo.
- Ffrench-Davis**, Ricardo (1988), “Esbozo de un planteamiento neoestructuralista”, *Revista de la CEPAL*, n° 34, abril, Santiago de Chile, pp. 37-44.
- Fieldman**, Eduardo y **McCarthy**, Mary Alice (1994), “Repensando las teorías del desarrollo en América Latina: ¿un enfoque relacional?”, *América Latina Hoy*, n° 7, enero, SEPLA, pp. 97-113.
- Figueira** de Mello, Marina (1994), “Privatização e ajuste fiscal no Brasil”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 24, n° 3, diciembre, Rio de Janeiro, pp. 445-518.
- Fiori**, José Luis y **Jaguaribe**, Anna Maria (1987), “Repensando o papel do Estado no desenvolvimento brasileiro. Uma agenda de estudos”, *Texto para Discussão*, n° 131, octubre, Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Fiori**, José Luis (1989b), “Sobre a crise do Estado brasileiro”, *Revista de Economia Política*, vol. 9, n° 3, julho-setembro, pp. 103-114.
- Fiori**, José Luis (1992a), “Economía política del Estado desarrollista en Brasil”, *Revista de la CEPAL*, n° 47, agosto, Santiago de Chile, pp. 187-201.
- Fiori**, José Luis (1993a), “Para uma economia política do Estado brasileiro”, *Textos para Discussão*, n° 11, IESP/FUNDAP, São Paulo.
- Fiori**, José Luis (1993b), “Reforma ou sucata: o dilema estratégico do setor público brasileiro”, *Nova Economia*, vol. 31, n° 11, septiembre, Belo Horizonte, pp. 65-80.
- Fiori**, José Luis (1994), “Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro”, *Textos para Discussão*, n° 16, IESP/FUNDAP, São Paulo.
- Fondo Monetario Internacional** (1994), “Ajuste y crecimiento económico en los países en desarrollo. Éxitos y problemas por resolver”, *Extractos de Perspectivas de la economía mundial 1992-1994*, Washington.
- Foxley**, Alejandro (1975), *Estrategia de desarrollo y modelos de planificación*, CEPLAN, Fondo de Cultura Económica, México.
- Foxley**, Alejandro et alii (1980), *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Foxley**, Alejandro (1988), *Experimentos neoliberales en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México. Apenas las páginas de Brasil, en
- Foxley**, Alejandro, **Aninat**, Eduardo y **Arellano**, José Pablo (1980), “Estado y redistribución”, en *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México. // (9-16).
- Friedman**, Milton (1966), *Capitalismo y libertad*, Editorial Rialph, Madrid (1ª ed. en inglés de 1962).
- Friedman**, Milton y **Friedman**, Rose (1980), *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, Grijalbo, Barcelona (1ª edición en inglés “Free to chose” de 1979).
- Fritsch**, Winston (1991), “El nuevo marco internacional: desafíos y oportunidades”, en **Sunkel**, Osvaldo (comp.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructural para la América Latina*, El Trimestre Económico / Fondo de Cultura Económica, México, pp. 397-416.

- Frydman**, Roger, et alii. (1982), *L'économie-fiction: contre les nouveaux économistes*, Ed. Maspero, Paris.
- FUNCEP** (1989), *Seminário sobre planejamento e gestão*, SEPLAN/ILPES/CLAD/ FUNCEP, Brasília.
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo** (1988), “Déficit público”, *Textos para Discussão*, nº 15, septiembre, IESP/FUNDAP, São Paulo.
- Fundação do Desenvolvimento Administrativo** (1998), *Sociedade e Estado: superando fronteiras*, Seminário Internacional, São Paulo, 20 a 22 de agosto, São Paulo.
- Furtado**, Celso (1959), *Formação econômica do Brasil*, Editora Nacional, São Paulo.
- Furtado**, Celso (1989), “Transitions vers la démocratie au Brésil”, *Cahiers du Brésil contemporain*, nº 6, Paris, pp.3-8.
- Furtado**, Celso (2000), “Brasil: opciones futuras”, *Revista de la CEPAL*, nº 70, abril, pp. 7-11.
- Gadella Motta**, Paula (1988), “Financiamento do setor público paulista”, *Texto para Discussão*, nº 16, diciembre, IESP/FUNDAP, São Paulo.
- Galbraith**, John Kenneth (1996), “El Estado de Bienestar sobrevivirá”, *EL PAIS*, 21 abril, p. 14.
- García Cotarelo**, Ramón (1977), “Sobre la teoría marxista del Estado”, *Sistema*, nº 20, pp.3-31.
- García Cotarelo**, Ramón (1981), *Introducción a la teoría del Estado*, Teide, Barcelona (caps. 2, 4,5)
- García Cotarelo**, Ramón (1986), *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, CEC, Madrid.
- Garretón**, Manuel Antonio y **Espinosa**, Malva (1992), “¿Reforma del Estado o cambio en la matriz sociopolítica? El caso chileno”, *América Latina Hoy*, nº 5, 2ª época, diciembre, SEPLA, Madrid, 7-20.
- Gazeta Mercantil** (1997-1999), Varios artículos.
- Giambiagi**, Fabio (1995a), “Uma proposta de engenharia financeira para a federalização da dívida mobiliária e de ativos estaduais”, *Textos para Discussão*, nº 31, noviembre, BNDES, Rio de Janeiro.
- Giambiagi**, Fabio (1995b), “Cenários para as contas públicas: 1995-2002”, *Textos para Discussão*, nº 33, noviembre, BNDES, Rio de Janeiro.
- Giambiagi**, Fabio (1996a), “A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente?”, *Textos para Discussão*, nº 35, enero, BNDES, Rio de Janeiro.
- Giambiagi**, Fabio (1996b), “Evolução e custo da dívida líquida do setor público: 1981-1994”, *Textos para Discussão*, nº 36, febrero, BNDES, Rio de Janeiro.
- Giambiagi**, Fabio (1997a), “Necessidades de financiamento do setor público: bases para a Discussão do ajuste fiscal no Brasil-1991/1996”, *Textos para Discussão*, nº 53, marzo, BNDES, Rio de Janeiro.
- Giambiagi**, Fabio (1997b), “O ajuste fiscal de 1999/2000”, BNDES, agosto, mimeo.
- Giambiagi**, Fabio y **Pinheiro**, Armando Castelar (1992), “Empresas estatais e o programa de privatização do Governo Collor”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 22, nº 2, agosto, Rio de Janeiro.
- Giambiagi**, Fabio y **Pinheiro**, Armando Castelar (1996), “Lucratividade, dividendos e investimentos das empresas estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil”, *Textos para Discussão*, nº 34, enero, BNDES, Rio de Janeiro.
- Giddens**, Anthony (1999), “Socialdemocracia y neoliberalismo”, *CLAVES de Razón Práctica*, nº 89, enero-febrero, Madrid, pp. 10-14.
- Gill**, Louis (1996), *Fondements et limites du capitalisme*, Boréal, Québec (caps. 12, 13 y 14).
- Girón**, Alicia (1987), “Brasil: deuda externa y sus implicaciones”, *Problemas del Desarrollo*, nº 18 (70), pp.67-97.
- Gold David A.**, **Lo**, Clarence Y.H. y **Wright**, Erik Olin (1977), “Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista”, in **Sonntag**, Heinz Rudolf y **Valecillos**, Héctor (eds.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI Editores, Madrid, pp. 23-61.
- Gomes**, Frederico B. M. y **Monnerat**, Suely B. (1996), “A questão regulatória nas privatizações na Light e da Escelsa”, *Revista do BNDES*, nº 6, Rio de Janeiro.
- Gomes**, Severo (1987), *Companhia Vale do Rio Doce. Uma investigação truncada*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Gomes de Almeida**, Julio Sérgio (1988), “Financiamento e desempenho corrente das empresas privadas e estatais”, *Texto para Discussão*, nº 3, agosto, IESP/FUNDAP, São Paulo
- Gómez Acebo & Pombo Abogados** (1997), *Teoría y práctica de las privatizaciones*, McGraw-Hill, Madrid.

- Gómez**, José María (1991), “Democracia política, integração regional e contexto global na América Latina (repensando alguns “nós problemáticos”)”, *Contexto Internacional*, vol. 13, nº 2, julio-diciembre, Rio de Janeiro, pp. 227-245.
- González**, Norberto (1988), “Una política económica para el desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, nº 34, abril, Santiago de Chile, pp. 7-17.
- Gough**, Ian (1982), *Economía política del Estado de Bienestar*, H. Blume Ediciones, Madrid.
- Governo do Estado de São Paulo** (1996), “Seja parceiro de São Paulo”, mayo.
- Governo do Estado de São Paulo** (1997a), “Dois anos de energia: 1995-1996”, *Secretaria de Governo e Gestão Estratégica*, febrero.
- Governo do Estado de São Paulo** (1997b), “Você sabia?”, *Secretaria de Governo e Gestão Estratégica*, julio.
- Governo do Estado de São Paulo** (1997c), *Memorando Informativo. Privatização da Companhia Paulista de Força e Luz -CPFL*, octubre, São Paulo.
- Governo do Estado de São Paulo** (1998), *Memorando Informativo. Reestruturação e privatização da Eletropaulo*, enero, São Paulo.
- Graciarena**, Jorge (1984), “El Estado latinoamericano en perspectiva: figura, crisis, prospectiva”, *Pensamiento Iberoamericano*, nº 5a, enero-junio, Madrid, pp.39-74.
- Gray**, John (1994), *El liberalismo*, Alianza Editorial, Madrid.
- Greiner**, Peter (1995), “Posicionamento sobre as transformações estruturais da área energética no Brasil”, *Revista Brasileira de Energia*, vol. 4, nº 1.
- Guerrien**, Bernard (1994), “L'introuvable théorie du mé”, in **AA.VV.**, *Pour une autre économie*, Revue du Mouvement anti-utilitariste dans les sciences sociales, nº 3, Ed. La Découverte, Paris, pp. 32-41.
- Guillén Romo**, Héctor (1997), *La contrarrevolución neoliberal*, Ediciones Era, México.
- Gurgel de Oliveira**, George (1997), “Reforma do Estado no Brasil: reflexos na área energética”, mimeo.
- Gurrieri**, Adolfo (1987), “Vigencia del Estado planificador en la crisis actual”, *Revista de la CEPAL*, nº 31, abril, Santiago de Chile, pp. 201-217.
- Haggard**, Stephan (1986), “The newly industrializing countries in the world system”, *World Politics*, enero. (Trad. esp. en Boletín Económico de Información Comercial Española, nº 2044, 14-20 julio de 1986, pp. 2423-2433).
- Haggard**, Stephan y **Kaufman**, Robert (1993), “O Estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado”, en **Sola**, Lourdes (org.), *Estado, mercado y democracia. Política e economía comparadas*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Haggard**, Stephan y **Kaufman**, Robert (1995), “Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado”, *Desarrollo Económico*, vol. 35, nº 139, (octubre-diciembre), Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, pp. 355-372.
- Halimi**, Serge (1994), “La flambée des privatisations”, *Le Monde Diplomatique*, febrero, pp. 1, 8 y 9, Paris.
- Halimi**, Serge (1998), “Le naufrage des dogmes libéraux”, *Le Monde Diplomatique*, octubre, pp. 1, 18 y 19, Paris.
- Hall**, John A. e **Ikenberry**, G. John (1993), *El Estado*, Alianza Editorial, Madrid.
- Hayek**, Friedrich A. (1980 y 1983), *Droit, législation et liberté*, volúmenes 1 y 3, PUF, Collection Libre Échange, Paris.
- Hayek**, Friedrich A. (1985), *Democracia, justicia y socialismo*, Unión Editorial, Madrid, (1ª ed. de 1978).
- Heald**, David (1988), “The relevance of UK privatisation for LDCs”, in **Cook**, Paul y **Kirkpatrick**, Colin (ed.), *Privatization in less developed countries*, Saint Martin's Press, Nueva York, pp. 68-90.
- Heller**, Peter S. y **Schiller**, Christian (1989), “The fiscal impact of privatization, with some examples from Arab countries”, *World Development*, vol. 17, nº 5, mayo, Oxford, pp. 757-767.
- Hemming**, Richard y **Mansoor**, Ali M. (1988a), “Privatization and public enterprises”, *Occasional Papers*, nº 56, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Hemming**, Richard y **Mansoor**, Ali M. (1988b), “Será a privatização a resposta?”, *Finanças & Desenvolvimento*, vol. 25, nº 3, septiembre, Washington D.C., pp. 31-33. -11

- Hernández** Andreu, Juan (1988), *Las crisis económicas del siglo XX*, EUDEMA-Actualidad. Madrid (capítulo VI).
- Herrero de Miñón**, Miguel (1994), “Liberalismo `de asalto””, en *EL PAÍS*, Madrid, 9 de julio.
- Hirsch**, Joachim (1996), *Globalización, capital y Estado*, UNAM, México.
- Hirsch**, Werner Z. (1993), “Privatización: impacto y oportunidad de obtener ingresos”, *Hacienda Pública Española*, nº 126/3, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 109-111
- Ianni**, Octávio (1971), *Estado y planificación económica en Brasil (1930-1970)*, Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Ianni**, Octávio (1978), *O colapso do populismo no Brasil*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Ianni**, Octávio (1996), *Estado e planejamento econômico no Brasil*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro. 1ª edición de 1971.
- Ibarra**, David (1990), “Los acomodos del poder entre el Estado y el mercado”, *Revista de la CEPAL*, nº 42, septiembre, Santiago de Chile, pp. 69-95.
- Ikonicoff**, Moisés (1991), “El papel del Estado en la teoría y estrategia del desarrollo”, en **Rubinstein**, Juan Carlos (comp.), *El Estado periférico latinoamericano*, Editorial Universitaria de Buenos Aires (1ª edición en 1988), pp. 119-133.
- ILUMINA (Instituto de Desenvolvimento Estratégico do Setor Elétrico)** (1999-2000), varios artículos obtenidos de su página www.ilumina.org.br.
- Instituto de Economia do Setor Público** (1989), “Economia do setor público”, *Relatórios de pesquisa*, nº 10, diciembre, IESP-FUNDAP, São Paulo.
- Instituto de Economia do Setor Público** (1995), *Gestão estatal no Brasil. Limites do liberalismo (1990-1992)*, FUNDAP/IESP, São Paulo.
- Instituto de Economia do Setor Público** (1997), *Indicadores IESP*, v.6, nº60, FUNDAP/IESP, São Paulo, mayo-junio.
- Instituto Liberal** (1993), “Privatização no mundo”, *Notas de Avaliação*, nº 30, septiembre, Rio de Janeiro.
- Instituto Liberal** (1993), “Privatização no Brasil”, *Notas de Avaliação*, nº 31, octubre, Rio de Janeiro.
- IPEA** (1980), *A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar*, Coletânea de monografias, Brasília.
- IPEA** (1997a), *O Brasil na virada do milênio. Trajetória de crescimento e desafios do desenvolvimento*, vol. I, junio, Brasília (capítulos I.4. y I.7).
- IPEA** (1997b), *O Brasil na virada do milênio. Trajetória de crescimento e desafios do desenvolvimento*, vol. II, junio, Brasília (capítulos III.1, IV.1 y IV.2).
- IPEA/CEPAL** (1988), “O sistema empresarial público no Brasil: gênese e tendências atuais”, *Economia e desenvolvimento*, nº 1, Brasília.
- IRELA** (1989), “La elección presidencial en Brasil: candidatos y consecuencias”, *Dossier*, nº 18, octubre, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid.
- IRELA** (1993), “Brasil después de Collor: una nación en la encrucijada”, *Dossier*, nº 43, febrero, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid.
- IRELA** (1995a), “Brazil under Cardoso: returning to the world stage?”, *Dossier*, nº 52, enero, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid.
- IRELA** (1995b), “The privatization process in Brazil”, *Documento Base*, noviembre, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid.
- IRELA** (1996), *Inversión extranjera directa en América Latina en los años 90*, Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid.
- Isuani**, Ernesto A. (1991), “Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación”, en **Isuani**, Ernesto A. et alii., *El Estado benefactor: un paradigma en crisis*, CIEPP, Buenos Aires, pp. 9-25.
- Jackson**, P.M. y **Palmer**, A.J. (1988), “The economics of internal organisation: the efficiency of parastatals in LDCs”, in **Cook**, Paul y **Kirkpatrick**, Colin (ed.), *Privatization in less developed countries*, Saint Martin's Press, Nueva York, pp. 195-213.
- Jaguaribe**, Hélio (1990), “Sociedad y política en el Brasil contemporáneo”, *Síntesis*, nº11, pp.89-112.
- Jaguaribe**, Hélio (1992a), “Le Brésil à l'aube de XXIe siècle”, *Futuribles*, pp.15-27.
- Jáuregui**, Gururz (1997), “Liberalismo ‘versus’ neoliberalismo”, *EL PAÍS*, 26 de mayo, Madrid.

- Jerez**, Ariel (1991), "Política en Brasil", *Revista de Estudios Políticos*, nº 74, pp. 645-656.
- Jessop**, Bob (1990), *State theory. Putting the Capitalist State in its place*, Polity Press, Cambridge (capítulos 1 y 12).
- Kaplan**, Marcos (1976), *Estado y sociedad*, UNAM, México (capítulos I, II, VIII y IX).
- Kaplan**, Marcos (1981), *Aspectos del Estado en América Latina*, UNAM, México (capítulo II).
- Kaplan**, Marcos (1991a), "Estado y sociedad en la América Latina contemporánea", en **Rubinstein**, Juan Carlos (comp.), *El Estado periférico latinoamericano*, Editorial Universitaria de Buenos Aires (1ª edición en 1988), pp. 87-118.
- Kaplan**, Marcos (1991b), "La crisis del Estado latinoamericano", *Sistema*, nº 102, mayo, pp. 107-129.
- Kapstein**, Ethan B. (1992), "Brasil: continuación de la dominación del Estado", in **Vernon**, Raymond (comp.), *La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 131-154.
- Kawall**, Carlos (1999), "Privatização do setor elétrico no Brasil", in **Pinheiro**, Armando Castelar y **Fukasaku**, Kiichiro (eds.), *A privatização no Brasil. O caso dos serviços de utilidade pública*, OCDE/BNDES, Rio de Janeiro, pp. 181-220.
- Kay**, Cristóbal (1989), "Un reto para las teorías latinoamericanas de desarrollo y subdesarrollo", *Revista Mexicana de Sociología*, año LI, nº 3, julio-septiembre, pp. 23-53.
- Kay**, John A. y **Thompson**, D.J. (1986), "Privatization: a policy in seof a rationale", *Economic Journal*, vol. 96, nº 381, marzo, pp. 18-32
- Kay**, John A. y **Thompson**, D.J. (1996), "La privatización: una política necesitada de base racional", en **Bel i Queralt**, Germá (ed.), *Privatización, desregulación y ¿competencia?*, Editorial Civitas, Madrid, pp. 161-184 (capítulo 6).
- Kliksberg**, Bernardo (1991), "Rediseñando el Estado en América Latina. Algunos temas estratégicos", *Serie Avances de Investigación*, nº 2, diciembre, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.
- Kliksberg**, Bernardo (comp.) (1994), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Klingelhofer** da Sá, Eduardo (1995), "A privatização do setor elétrico na Inglaterra e reflexões para o caso brasileiro", *Revista do BNDES*, vol. 2, nº 3, junio, Rio de Janeiro, pp. 127-150.
- Koo**, Hagen y **Mee Kim**, Eun (1992), "The developmental state and capital accumulation in South Korea", en **Henderson**, Richard P. y **Appelbaum**, Jeffrey, *States and development in the Asian Pacific Rim*, Sage Publications, Newbury Park, pp. 121-147.
- Krause**, Gilson G. (1995), "Mercado spot e energia elétrica: uma commodity como outra qualquer?", *Revista Brasileira de Energia*, vol. 4, nº 1.
- Kraychete**, Gabriel (1993), "Brasil: refazendo um retrato", *Cadernos do CEAS*, nº 147, Salvador, pp.18-27.
- Krueger**, Anne O. (1993), *La economía política de la reforma en los países en desarrollo*, Alianza Editorial, Madrid.
- Kuczynski**, Pedro-Pablo (1999), "Privatization and the private sector", *World Development*, vol. 27, nº 1, pp. 215-224.
- Kurz**, Robert (1998), "O futuro é diferente: uma visão da sociedade no século 21", en *Fundação do Desenvolvimento Administrativo, Sociedade e Estado: superando fronteiras*, Seminario Internacional, São Paulo, 20 a 22 de agosto, São Paulo, pp. 16-44.
- Lacerda**, Guilherme Narciso de (1994), *Reforma administrativa, desregulamentação e crise do setor público*, mimeo.
- Lagadec**, Olivier (1993), *Le FMI dans tous ses états*, Hatier, Paris.
- Lahera**, Eugenio (1990), "El Estado y la transformación productiva con equidad", *Revista de la CEPAL*, nº 42, diciembre, Santiago de Chile, pp. 97-119.
- Lahera**, Eugenio (1997), "El Estado y el gobierno en el desarrollo. Una mirada desde la CEPAL", *Comercio Exterior*, vol. 47, nº 11, noviembre, México, pp. 915-923.
- Landau**, Elena (1994), "La situación económica brasileña. Realidad y perspectivas", *Realidad brasileña*, I Seminario Español sobre la realidad brasileña, 16-18 de septiembre de 1993, Casa do Brasil, Madrid, pp. 24-57.

- Landi**, Mônica y **Passanezi Filho**, Reynaldo (1997), *Perspectivas da reestruturação financeira e institucional dos setores de infra-estrutura. O caso de São Paulo*, febrero, mimeo.
- Lemieux**, Pierre (1983), *Du libéralisme à l'ano-capitalisme*, PUF, Paris.
- Lemos**, Maurício Borges y **Pimentel**, Fernando Damata (1993), *Privatização da Usiminas: Problemas, contradições e alternativas*, mimeo.
- Lepage**, Henri (1980), *Demain le libéralisme*, Librairie Générale Française, Paris.
- Lepage**, Henri (1985), “Oui à la justice, non à la justice sociale”, *L'entreprise et l'homme*, Bruselas, nº 5, pp.236-239.
- Lessa**, Carlos (1988), *A estratégia do desenvolvimento: sonho e fracasso*, FUNCEP, Brasília.
- Levi**, Maria Luiza (1998), *Fiscal adjustment and debt restructuring in the State of São Paulo 1995-1997*, mimeo.
- Lima**, Haroldo (1998), “Sobre as privatizações no Brasil”, *Princípios*, nº 48, febrero-abril, São Paulo, pp. 10-16.
- Linhart**, Robert (1980), *Le sucre et la faim*, Les Éditions de Minuit, Paris.
- Loyola**, Alicia (1995), “El Plan Real: los nuevo senderos en la lucha contra la inflación”, *Comercio Exterior*, vol. 45, nº 11, noviembre, México, pp. 857-862.
- Luhman**, Niklas (1993), *Teoría política en el Estado del Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid (1ª ed. original en 1981).
- Lustig**, Nora (1988), “Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo”, *Colección Estudios CIEPLAN*, marzo, pp. 35-50, Santiago de Chile.
- Magalhães** Gomes, Frederico Birchal de y **Monnerat** Suely Barbosa (199?), “A questão regulatória nas privatizações da Light e da Escelsa”, mimeo.
- Mann**, Michael (1991), “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, *Zona Abierta*, nº 57/58, pp. 15-50.
- Mansoor**, Ali M. (1988), “The fiscal impact of privatisation”, in **Cook**, Paul y **Kirkpatrick**, Colin (ed.), *Privatization in less developed countries*, Saint Martin's Press, Nueva York, pp.180-193.
- Marinho**, Luiz Claudio (1991), “La CEPAL y las concepciones del desarrollo en América Latina”, en **Talavera**, Pedro (coord.), *La crisis económica en América Latina*, Sendal, Barcelona.
- Marinho**, Luiz Claudio (1992), “Transformación y equilibrios macroeconómicos: ¿combinación posible?”, en **AA.VV.**, *Unidad y heterogeneidad en Iberoamérica*, Universidad Hispanoamericana, Santa María de La Rábida, pp. 111-130.
- Marinho**, Luiz Claudio (1995), “Evolución del pensamiento latinoamericano”, *Apuntes de la Maestría sobre Desarrollo Económico en América Latina*, Universidad de La Rábida.
- Marques**, Hamilton Nonato (1991), “Liberalização da economia e governabilidade”, *Texto para Discussão*, nº 232, septiembre, IPEA, Rio de Janeiro.
- Marqués-Pereira**, Jaime (1989a), “La légitimité introuvable d'une politique économique”, *Revue Tiers Monde*, t.XXX, nº 117, Paris, pp.85-103.
- Marqués-Pereira**, Jaime (1989b), “Politiques sociales, mé du travail et légitimité au Brésil”, *Cahier du Gemdev*, nº 14, Paris, pp.157-203.
- Martín**, Juan M.F. (1988), “Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía”, *Revista de la CEPAL*, nº 36, diciembre, Santiago de Chile, pp. 99-114.
- Martín**, Juan (1995), *Las finanzas públicas. Las funciones públicas emergentes del proceso de reforma y modernización del Estado*, Esquemas y cuadros, mimeo, La Rábida (Huelva).
- Martins**, Luciano (1985), *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Martins**, Luciano (1995), “Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral”, *Cadernos ENAP*, Escola Nacional de Administração Pública, nº 8, Brasília.
- Martins**, Paulo Henrique N. (1992), “Le Plan Cruzado, les intellectuels et l'échec de l'État développementaliste au Brésil”, en *État et société dans le Tiers Monde*, Publications de la Sorbonne, Paris.
- Martins**, Umberto (1998-1999), “A crise do capital não está restrita à esfera financeira”, *Princípios*, nº 51, noviembre-diciembre-enero, São Paulo, pp. 42-47.

- Mathias**, Gilberto y **Salama**, Pierre (1983), *L'État surdéveloppé. Des métropoles au tiers monde*, Economie critique, La Découverte/Maspero, Paris. (Versión en español: "El Estado sobredesarrollado", Era, México, 1986).
- Max-Neef**, Manfred (1994), *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Icaria, Barcelona.
- Meller**, Patricio (1988), "Neoestructuralismo, neomonetarismo y procesos de ajuste en América Latina", *Colección Estudios CIEPLAN*, n° 23, marzo, pp. 5-12, Santiago de Chile.
- Méndez**, José Luis (1996), "¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina", *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, n° 6, julio, Caracas, pp. 43-63.
- Merkel**, Wolfgang (1999), "Las terceras vías de la socialdemocracia en el 2000", *EL PAÍS*, 20 de julio, Madrid.
- Miliband**, Ralph (1970), *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, Madrid
- Millward**, Robert (1988), "Measured sources of inefficiency in the performance in the private and public enterprises in LDCs", in **Cook**, Paul y **Kirkpatrick**, Colin (ed.), *Privatization in less developed countries*, Saint Martin's Press, Nueva York, pp. 143-161.
- Ministério de Minas e Energia** (1997), *Condições gerais de abastecimento*, noviembre, elaborado con la Secretaría Nacional de Energía y el DNAEE, mimeo.
- Ministério de Minas e Energia** (1998), *Reestruturação e desenvolvimento do setor elétrico brasileiro. Encaminhamento e resultados*, abril, Secretaria de Energía, Brasília.
- Ministério de Minas e Energia** (2000), "Destaque 1999", *Economia & Energia*, n° 19, abril/mayo. Secretaria de Energía.
- Minsburg**, Naum (1992), "El auge privatizador en Iberoamérica", *Boletín de Información Comercial Española*, n° 2345, 9 al 15 de noviembre, Madrid, pp. 3455-3468.
- Minsburg**, Naum (1993), "Política privatizadora en América Latina", *Comercio Exterior*, noviembre, México, pp. 1060-1067.
- Miralles** Massanés, Josep (1992), "El debate del Estado del Bienestar", *Cuadernos Cristianisme i Justícia*, Barcelona.
- Mishra**, Ramesh (1989), "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años 80 y más allá", en R. **Muñoz de Bustillo** (comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid.
- Mishra**, Ramesh (1992), *El Estado de Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Mishra**, Ramesh (1993), "El Estado de Bienestar en la sociedad capitalista. Políticas de desmantelamiento y conservación en Europa, América del Norte y Australia", *Estudios*, n° 18, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- Modiano**, Eduardo (1991), "A reforma do Estado", en **Velloso**, João Paulo dos Reis, *Brasil em mudança*, Nobel, São Paulo.
- Montagut**, Maite (1995), *El análisis del Estado del Bienestar: limitaciones de los análisis economicistas*, Ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Sociología, septiembre, Granada, mimeo.
- Montoro** Filho, André Franco (1994), "Privatização no Brasil. Algumas observações", *Papers*, n° 16, Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo.
- Moreira**, Terezinha (1994), "O processo da privatização mundial: tendências recentes e perspectivas para o Brasil", *Revista do BNDES*, vol. 1, n° 1, junio, Rio de Janeiro, pp. 97-112.
- Muñoz de Bustillo**, R. (comp.) (1989), *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid.
- Naredo**, José Manuel (1996), *La economía en evolución. Historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*, Siglo XXI, Madrid (1ª ed. de 1987).
- Navarro**, Vicenç (1987), "El Estado de Bienestar y sus efectos distributivos: parte del problema o parte de la solución", *Sistema*, n° 80-81, noviembre, pp. 53-79.
- Navarro**, Vicenç (1997), *Neoliberalismo y Estado del bienestar*, Ariel, Barcelona.
- Nellis**, John y **Kikeri**, Sunita (1989), "Public enterprise reform: privatization and the World Bank", *World Development*, vol. 17, n° 5, mayo, Oxford, pp.659-672.
- Nogueira** Batista, Paulo et alii. (1994), *Em defesa do interesse nacional*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.

- Nogueira**, Marco Aurélio (1997), “A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado”, mimeo.
- Nogueira**, Marco Aurélio (1998), *As possibilidades da política. Idéias para a reforma democrática do Estado*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Nogueira**, Marco Aurélio (1999), “Un Estado para la sociedad civil”, *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, n° 14, junio, Venezuela, pp. 95-118.
- Nun**, José (1994), “La democracia y la modernización, treinta años después”, *América Latina Hoy*, n°7, enero, pp. 7-16.
- Ocampo**, José Antonio (1991), “Los términos de intercambio y las relaciones centro-periferia”, en **Sunkel**, Osvaldo, *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructural para la América Latina*, El Trimestre Económico / Fondo de Cultura Económica, México, pp. 417-451.
- Ochando** Claramunt, Carlos (1999), *El Estado del bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Ariel, Barcelona.
- O'Connor**, James (1973), *La crisis fiscal del Estado*, Península, Barcelona.
- O'Donnell**, Guillermo (1992), “¿Democracia delegativa?”, *Cuadernos del CLAEH*, n° 61, 2ª serie, año 17, Montevideo, pp. 5-19.
- O Estado de S. Paulo** (1996-2000), Varios artículos.
- Offe**, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid.
- Oliver** Costilla, Lucio F. (2000), “Los nuevos estados latinoamericanos y sus políticas de modernización conservadora”, www.memoria.com.mx/134/Oliver/.
- Oliveira**, Adilson de (199?), “Privatização do setor elétrico. Dilemas e opções”, *Boletim de Conjuntura*, Suplemento, pp. 65-72.
- Oliveira**, Adilson de (coord.) (1997a), “Perspectivas da reestruturação financeira e institucional do setor elétrico brasileiro”, Informe final del proyecto n° 800-1040 PNUD-IPEA-FUNDAP, São Paulo.
- Oliveira**, Adilson de (1997b), *Definição e implementação dos novos marcos regulatórios nas áreas de infra-estrutura. Características gerais e perspectivas*, mimeo.
- Oliveira**, Fabrício Augusto de (1991), *A ecônomia brasileira em preto e branco*, HUCITEC/FECAM, São Paulo.
- Oliveira**, Francisco de (1995), “Quem tem medo da governabilidade?”, *Novos Estudos*, n° 41, marzo, CEBRAP, São Paulo, pp. 61-77.
- Oliveira** Lopes Serrano, Ricardo (1999), “O setor elétrico e sua inserção num cenário globalizado”, *Tesina de posgrado MBA en Energía Eléctrica*, noviembre, *Universidade Federal do Rio de Janeiro*, mimeo. www.eletrabras.org.br
- Ortega**, Luis (1991), “La regulación estatal en la economía”, *Sistema*, n° 102, mayo, pp. 69-82.
- Ortegón**, Edgar (1995), “Transformación Productiva con Equidad y gestión estratégica del Estado”, apuntes de la I Maestría sobre Desarrollo Económico en América Latina, La Rábida, 8 al 11 de mayo.
- Oszlak**, Oscar (1994), “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, en **Kliksberg**, Bernardo (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 45-78.
- Ovejero** Lucas, Félix (1997), “El mercado, la igualdad y la izquierda”, *EL PAÍS*, 24 de noviembre.
- Paiva**, Rubens (1996), “A modernização conservadora”, *Folha de S. Paulo*, 25-08-96, Mais! p.7
- Palazuelos**, Enrique (coord.) (1988), *Dinámica capitalista y crisis actual*, Akal, Madrid.
- Palazuelos**, Enrique y **Alburquerque**, Francisco (coord.) (1990), *Estructura económica capitalista internacional. El modelo de acumulación de posguerra*, AKAL, Madrid.
- Palazuelos**, Manuel (1995), “Estado y capitalismo: tipología de la intervención estatal en las distintas etapas del capitalismo desarrollado”, *Tesis doctoral*, Universidad Complutense, Facultad de CC. Económicas y Empresariales, septiembre, Madrid.
- Palermo**, Vicente (1997), “Reformas económicas e identidades políticas. Caminos inciertos en Brasil y Argentina”, Ponencia presentada en el XXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, São Paulo (Brasil), 1 a 5 de septiembre, mimeo.
- Palermo**, Vicente y **Saraiva**, Miriam Gomes (1999), “Racionalía política: Plan Real y crisis financiera en Brasil”, *Instituciones y Desarrollo*, n° 3, febrero.
- Pampillón** Olmedo, Rafael (1998), “Los procesos de privatización en América Latina: de la sustitución de importaciones a la eficiencia productiva”, *Información Comercial Española*, n° 772, julio-agosto, Madrid, pp. 73-87.

- Paramio**, Ludolfo (1987), “La crítica marxista del Estado de Bienestar”, *Sistema*, nº 80-81, noviembre, Madrid, pp. 39-52.
- Parker**, Phyllis R. (1984), *Brasil y la intervención silenciosa, 1964*, Fondo de Cultura Económica, México, original en inglés de 1969.
- Passanezi Filho**, Reynaldo (1993a), Conferencia en el Seminário Internacional "Oferta de Infraestrutura e política urbana na perspectiva de privatização", Universidade de São Paulo, 31-08 al 2-09, São Paulo.
- Passanezi Filho**, Reynaldo (1993b), “Questões sobre privatização no Brasil”, *Notas Técnicas*, nº 4, mayo, IESP/FUNDAP, São Paulo.
- Passanezi Filho**, Reynaldo (1994), “Impactos fiscais da privatização. Aspectos conceituais e análise do caso brasileiro”, *Textos para Discussão*, nº 20, noviembre, IESP/FUNDAP, São Paulo.
- Passanezi Filho**, Reynaldo (1998), *Privatização e reforma institucional da infra-estrutura no Brasil: em busca de ganhos fiscais e de eficiência econômica*, Tesis de Doctorado, São Paulo.
- Pastoriza**, Florinda Antelo (1996), “Privatização na indústria de telecomunicações: antecedentes e lições para o caso brasileiro”, *Textos para Discussão*, nº 43, julio, BNDES, Rio de Janeiro.
- Paula**, João Antônio de (1989) “Notas sobre a questão do Estado”, *Análise & Conjuntura*, vol. 4, nº 1, enero-abril, Belo Horizonte, pp. 64-76.
- Petrella**, Riccardo (1992), “Le monde est devenu fou. Il crache sur l'État, défie l'entreprise, se moque du contrat social...”, *Le Temps des Affaires*, octubre, pp. 88-99.
- Petrella**, Riccardo (1999), “La dépossession de l'État”, *Le Monde Diplomatique*, agosto, Paris.
- Picó i López**, José (1987), *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, Siglo XXI, Madrid.
- Pimenta**, Carlos César (1998), “A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais”, *Revista de Administração Pública*, vol. 32, nº 5, setembro-outubro, Rio de Janeiro, pp. 173-199.
- Pinheiro**, Armando Castelar (1993), “Privatização: impactos fiscais e outras considerações”, *Perspectivas da economia brasileira 1994*, IPEA, Rio de Janeiro.
- Pinheiro**, Armando Castelar (1994a), “A privatização tem jeito”, *Textos para Discussão*, nº 338, mayo, IPEA, Brasília D.F.
- Pinheiro**, Armando Castelar y **Fukasaku**, Kiichiro (eds.) (1999), *A privatização no Brasil. O caso dos serviços de utilidade pública*, OCDE/BNDES, Rio de Janeiro.
- Pinheiro**, Armando Castelar y **Giambiagi**, Fabio (1994b), “Brazilian privatization in the 1990s”, *World Development*, vol. 22, nº 5, mayo, pp. 737-753.
- Pinheiro**, Armando Castelar y **Giambiagi**, Fabio (1999), “Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil”, en **Pinheiro**, Armando Castelar y **Fukasaku**, Kiichiro (eds.), *A privatização no Brasil. O caso dos serviços de utilidade pública*, OCDE/BNDES, Rio de Janeiro, pp. 14-42.
- Pinheiro**, Armando Castelar (1996a), *The brazilian economy in the nineties: retrospect and policy changes*, febrero, BNDES, Rio de Janeiro.
- Pinheiro**, Armando Castelar (1996b), “No que deu, afinal, a privatização?”, *Textos para Discussão*, nº 40, mayo, BNDES, Rio de Janeiro.
- Pinheiro**, Armando Castelar (1997a), “Lucratividade, dividendos e investimentos das empresas estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil”, *Revista Brasileira de Economia*, 54 (1), enero-marzo, Rio de Janeiro, pp. 93-131.
- Pinheiro**, Armando Castelar (1997b), “Infra-estrutura, crescimento e a reforma do Estado”, mimeo.
- Pinheiro**, Armando Castelar (1999), “Privatização no Brasil: por qué? até onde? até quando?”, junio, mimeo.
- Pinheiro**, Armando Castelar y **Giambiagi**, Fabio (1999), *The macroeconomic background and the institutional framework of Brazilian privatization*, marzo, mimeo.
- Pinheiro**, Armando Castelar y **Landau**, Elena (1995), “Privatização e dívida pública”, *Textos para Discussão*, nº 29, enero, BNDES, Rio de Janeiro.
- Pinto**, Aníbal (1987), “La ofensiva contra el Estado económico”, *El Trimestre Económico*, vol. LIV (3), nº 215, julio-sept., Fondo de Cultura Económica, México, pp. 683-693.
- Pipitone**, Ugo (1996), *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, IUDC/Los Libros de la Catarata, Madrid.

- Pipitone**, Ugo (1999), “Siete argumentos (sin una teoría) para salir del subdesarrollo”, *CLAVES de Razón Práctica*, n° 92, mayo, pp. 40-45.
- Pires**, José Claudio Linhares (1999), “O processo de reformas do setor elétrico brasileiro”, *Revista do BNDES*, vol. 5, n° 12, diciembre, Rio de Janeiro, pp. 137-168.
- Pires**, José Claudio Linhares y **Piccinini**, Maurício Serrão.(1998), “Mecanismos de regulação tarifária do setor elétrico: a experiência internacional e o caso brasileiro”, *Texto para Discussão*, n° 64, julio, BNDES, Rio de Janeiro.
- Poggi**, Gianfranco (1989), *The development of the modern state. A sociological introduction*, Stanford University Press, California (1ª edición de 1978) (capítulo VI).
- Poggi**, Gianfranco (1990), *The state. Its nature, development and prospects*, Polity Press, Cambridge.
- Polanyi**, Karl (1989), *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, La Piqueta, Madrid. (1ª ed. de 1944)
- Portugal Filho**, Murilo (199?), “Estado e mercado: desregulamentação e privatização”, mimeo.
- Poulantzas**, Nicolas (1981), “El problema del Estado capitalista”, en **Subirats**, Joan y **Vilanova**, Pere (comp.), *La evolución del Estado en el pensamiento político*, Editorial Petrel, Barcelona, pp. 395-405.
- Prado**, Sérgio R.R. (1991), *Regulação estatal e financiamento da unidade produtiva estatal*, enero, mimeo.
- Prado**, Sérgio R.R. (coord.) (1993a), “Proceso de privatização no Brasil; a experiência dos anos 1990-1992”, *Relatório de Pesquisa*, n° 11, marzo, IESP/FUNDAP, São Paulo. 338 p.
- Prado**, Sérgio R.R. (1993b), “Crise do Estado e privatização: limites da visão neoliberal”, en VV.AA., *Crise brasileira. Anos oitenta e governo Collor*, DESEP, São Paulo, pp. 83-141.
- Prado**, Sérgio R.R. (1994), “Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a constituição da crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial”, *Tesis de Doctorado*, diciembre, Universidad de Campinas, São Paulo.
- Prado**, Sérgio (1995), “Privatização e sustentação do real: riscos do imediatismo”, *Indicadores IESP*, n° 41, junio, pp. 3-4.
- Prebisch**, Raúl (1981b), “Diálogo acerca de Friedman y Hayek”, *Revista de la CEPAL*, n° 15, diciembre, Santiago de Chile, pp. 161-182.
- Presidência (F.H. Cardoso)** (1990), *Lei n° 8.031/90* de 12 de abril de 1990, por la que se crea el Programa Nacional de Desestatização.
- Presidência (F.H. Cardoso)** (1995a), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília.
- Presidência (F.H. Cardoso)** (1995b), *Concessões de serviços públicos no Brasil*, Brasília.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo** (1991 y 1993), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo** (1996 y 1997), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Mundi-Prensa, Madrid.
- Pureza** Coimbra, Maria Emília (1994), “Alguns comentários acerca do déficit público e privatização”, en *Reforma do Estado*, Cadernos ENAP, vol. 2, n° 4, dezembro, Brasília.
- Quivy**, Raymond y **Van Campenhoudt**, Luc (1988), *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris.
- Ramonet**, Ignacio (1989), “Carnaval electoral sur fond de crise”, *Le Monde Diplomatique*, noviembre, Paris, p.6
- Ramos**, Joseph (1989), *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*, Fondo de Cultura Económica, México (capítulos I y IX).
- Ramos**, Joseph (1991), *Más allá de la economía, más aca de la utopía*, CIEPLAN (Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, Santiago de Chile.
- Ramos**, Joseph (1994), *Síntesis del planteamiento de la CEPAL sobre la equidad y transformación productiva*, CEPAL/Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Ramos**, Joseph y **Sunkel**, Osvaldo (1991), “Introducción: hacia una síntesis neoestructuralista”, en **Sunkel**, Osvaldo, *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructural para la América Latina*, El Trimestre Económico / Fondo de Cultura Económica, México, pp. 15-32.
- Rattner**, Henrique (1995), “Globalização: em direção a um mundo só?”, *Estudos Avançados*, n° 9 (25), Universidad de São Paulo (USP), São Paulo, pp. 65-76.

- Resende**, André Lara (1998), “Privatização não substitui ajuste”, *O Estado de S.Paulo*, 3 de mayo.
- Revista da Indústria** (1996), “A privatização anda devagar e rende pouco (Entrevista con Antônio Kandir, Ministro de *Planejamento*)”, año I, nº 1, 8 de julio, São Paulo, pp. 6-11.
- Revista da Indústria** (1997), “Dinheiro da privatização abate dívida”, 11 de agosto, São Paulo, pp.6-11
- Revue Nouvelle** (1984), Número especial “Néolibéralismes”, tomo LXXIX, nº 3, marzo, Bruselas.
- Riani**, Flávio (1986), *Economia do setor público*, Ed. Atlas (capítulo 4).
- Ribeiro**, Darcy (1994), “Nossa herança política”, *Carta*, nº 11, Brasília, pp. 9-25. .
- Rigolon**, Francisco José Zagari (1996), “Regulação da infra-estrutura: a experiência recente no Brasil”, *Nota Técnica AP/Depec*, nº 29, BNDES, Rio de Janeiro.
- Rigolon**, Francisco José Zagari y **Piccinini**, Maurício Serrão (1996), “O investimento em infra-estrutura e a retomada do crescimento econômico sustentado”, *Textos para Discussão*, nº 63, BNDES.
- Rigolon**, Francisco José Zagari y **Giambiagi**, Fabio (1999), *A economia brasileira: panorama geral*, junio, mimeo.
- Rocha**, Geisa Maria (1994), “Redefining the role of the bourgeoisie in dependent capitalist development”, *Latin American Perspectives*, issue 80, vol. 21, nº 1, invierno, California, pp. 72-98.
- Rodrigues**, Paulo Henrique (1989-90), “A campanha “antiestatização” e o desempenho das principais empresas estatais (1965-1985)”, *Revista de Administração Pública*, vol. 24, nº 1, noviembre-enero, Rio de Janeiro, pp. 44-73.
- Rodrigues**, Roberta (1993), “O Estado brasileiro na economia: principais momentos de intervenção”, en *Privatização versus estatização: os perigos da simplificação do debate*, Tesina, Departamento de Economia, Facultad de Letras, UNESP, Araraquara, Brasil (capítulo 2).
- Rodríguez**, Octavio (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México.
- Rodríguez** Cabrero, Gregorio (comp.) (1991), *Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual*, Colección Economía Crítica, Icaria/Fuhem, Barcelona.
- Rojo**, Eduardo et alii (1993), *El neoliberalismo en cuestión*, Sal Terrae, Santander.
- Rosa**, Luiz Pinguelli, **Saraiva**, José Drumond y **Lins**, Marcos Pereira (1995), “Ética: uma externalidade ignorada -algumas conseqüências no setor elétrico”, *Revista Brasileira de Energia*, vol. 4, nº 1.
- Rosa**, Luiz Pinguelli y **Senra**, Paulo Maurício A. (1995), *Participação privada na expansão do setor elétrico ou venda de empresas públicas?*, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Rosa**, Luiz Pinguelli y **Tolmasquim**, Mauricio T. (1996), *O Estado do Rio de Janeiro e a privatização do setor elétrico*, Centro de Estudos de Energia-ENERGE, Rio de Janeiro.
- Rosa**, Luiz Pinguelli et alii. (1998), *A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo. Uma visão crítica*, Relume Dumará, Rio de Janeiro.
- Rosales**, Osvaldo (1988), “Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano”, *Revista de la CEPAL*, nº 34, abril, Santiago de Chile, pp. 19-35.
- Rosales**, Osvaldo (1996), “Política económica, instituciones y desarrollo productivo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, nº 59, agosto, Santiago de Chile, pp. 11-38.
- Rosanvallon**, Pierre (1981), *La crise de l'État-Providence*, Éditions du Seuil, Paris.
- Rouquié**, Alain (1984), *El Estado militar en América Latina*, Siglo XXI, Madrid.
- Rouquié**, Alain y **Sidicaro**, Ricardo (1983), “États autoritaires et libéralisme économique en Amérique Latine: une approche hétérodoxe”, *Revue du Tiers Monde*, tomo XXIV, nº93, en.-mar., Paris, pp.105-113
- Roxborough**, Ian (1992), “Neoliberalism in Latin America: limits and alternatives”, *Third World Quarterly*, vol. 13, nº 3, University of London, pp.421-438.
- Rubinstein**, Juan Carlos (comp.) (1991), *El Estado periférico latinoamericano*, Editorial Universitaria de Buenos Aires (1ª edición en 1988).
- Rubio** Fabián, Roberto (1993), “Análisis crítico de la gestión macroeconómica predominante: la universalización de la política económica neoliberal”, *Avances*, nº 2, febrero, FUNDE.
- Rueschmeyer**, Dietrich y **Evans**, Peter B. (1985), “The State and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention”, in **Evans**, Peter, **Rueschmeyer**, Dietrich, **Skocpol**, Theda (eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 44-77

- Ruza**, Jesús (1994), *La privatización y la reforma del sector público*, Minerva, Madrid.
- Saboia**, João (1993), “Brésil: travail, revenu et pauvreté dans les années 80”, *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 9, pp.57-72.
- Sachs**, Céline (1981), “Croissance urbaine et favelisation des métropoles”, *Économie et humanisme*, n° 260, Lyon, pp.13-25.
- Sachs**, Ignacy (1987), “La démocratie brésilienne à la recherche d'une politique économique”, *Le Monde Diplomatique*, Paris, junio, pp.8-9.
- Sachs**, Ignacy (1989), “L'échec du modèle qui séduit tant la Pologne”, *Le Monde Diplomatique*, Paris, noviembre, pp.6-7.
- Sader**, Emir y **Gentili**, Pablo (org.) (1995), *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Safatle**, Cláudia (1996), “Quanto valem os quatro grandes grupos estatais”, *Revista da Indústria*, año I, n° 2, FIESP, São Paulo, pp. 26-27.
- Sáinz**, Pedro y **Calcagno**, Alfredo (1992), “En busca de otra modalidad de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, n° 48, diciembre, Santiago de Chile, pp. 7-39.
- Salazar** Xirinachs, José Manuel (1991), “El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico”, en **Sunkel**, Osvaldo (comp.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructural para la América Latina*, El Trimestre Económico / Fondo de Cultura Económica, México, pp. 455-493.
- Sallum**, Brasília y **Kugelmas**, Eduardo (1993), “O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80”, en **Sola**, Lourdes (org.), *Estado, mercado y democracia. Política e economía comparadas*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, pp. 280-299.
- Sánchez**, Hilda, y **Toro**, Graciela (1989), “Ajuste y políticas sociales en América Latina”, *Economía de América Latina*, números 18-19, pp.243-269.
- Sánchez**, Manuel et alii (1993), “A comparison of privatization experiences: Chile, México, Colombia and Argentina” in **Sánchez**, Manuel y **Corona**, Rossana (eds.), *Privatization in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., pp. 1-39.
- Sánchez**, Marcelo y **Sirlin**, Pablo (1992), “Aspectos metodológicos y conceptuales para la reforma del Estado en América Latina”, in *Aspectos metodológicos y conceptuales para orientar procesos de reforma del Estado*, Serie Concurso de Ensayos, n° 3, CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo).
- Sánchez** Albavera, Fernando (1992), “El nuevo rostro de la heterogeneidad estructural y la intervención del Estado en América Latina”, en **AA.VV.** (1992), *Unidad y heterogeneidad en Iberoamérica*, Universidad Hispano-americana Santa María de La Rábida, pp. 189-199.
- Sánchez** Otero, Germán (1993), “Neoliberalism and its discontents”, *Report on the Americas*, volume XXVI, n° 4, febrero, pp. 18-21.
- Sánchez** Otero, Germán (1995), “Reflexiones sobre el neoliberalismo en América Latina y el Caribe”, *América Latina: perfiles sociales en los noventa*, Serie Suplementos Cuadernos África-América Latina, Documentos de Trabajo n° 1, FLACSO-SODEPAZ, pp. 22-30.
- Santos**, Boaventura de Sousa (1996), “Para uma sociologia da distinção Estado/sociedade civil”, in **Faber**, Sérgio Antonio, *Desordem e processo. Estudo sobre o direito em homenagem a Roberto Lira Filho*, Porto Alegre, pp. 65-76.
- Santos**, Aníbal (1990), “Privatization and state intervention (an economic approach)”, in **Majone**, Giandomenico (ed.), *Deregulation or re-regulation? Regulatory reform in Europe and the United States*, Pinter Publishers, Londres.
- Santos**, Theotônio dos (1994), “O modelo econômico da ditadura militar”, *Carta*, n° 2, Brasília, pp.69-90
- Scandella**, Luigi (1997), “Où en est l'Amérique Latine?”, *Problèmes économiques*, n° 2507, febrero, Paris, pp. 15-21.
- Schilling**, Paulo R. (1989), *A dívida externa e a privatização do Estado*, Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI), octubre, São Paulo, mimeo.
- Schmidt**, Benicio V. et alii. (1993), “L'indécision brésilienne”, *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 9, pp.3-14.

- Schneider**, Ben Ross (1990), "Privatization in the Collor government: triumph of liberalism or collapse of the development state?", *Texto para Discussão*, IESP/FUNDAP, São Paulo.
- Schneider**, Ben Ross (1991a), "A política de privatização no Brasil e no México nos anos 80: variações em torno de un tema estatista", *DADOS*, vol. 34, nº 1, Rio de Janeiro, pp. 21-51
- Schneider**, José Odelso, et alii. (1990), *Realidade brasileira*, Ed. Sulina, Porto Alegre, Brasil.
- Schumpeter**, Joseph (1971), *Historia del análisis económico*, Ariel, Barcelona (1ª ed. 1954) (cap. 4)
- Schydowsky**, Daniel M. (1990), "Políticas macroeconómicas: en busca de una síntesis", *Revista de la CEPAL*, nº 40, abril, Santiago de Chile, pp. 29-36.
- SEST**, *Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais* (1989), *Perfil das empresas estatais-1989*, año base 1988, Rio de Janeiro.
- Silva**, Luis Fernando (1993), "Enfrentar as dificuldades da previdência social brasileira e impedir o processo de privatização do sistema", noviembre, mimeo.
- Silva Neto**, Alfredo Lopes da (1997), "Objetivos e sistemas de controle de empresas estatais", *Revista de Administração Pública*, vol. 31, nº 3, maio-junho, Rio de Janeiro, pp. 5-22.
- Singh**, Ajit (1993), "Asian economic success and Latin American failure in the 1980s: new analyses and future policy implications", *International Review of Applied Economics*, nº 3, octubre, Cambridge University, pp. 267-289.
- Skidmore**, Thomas E. (1982), *Brasil: de Getulio a Castelo, 1930-1964*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Skidmore**, Thomas E. (1988), *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Smith**, William C. (1987), "El parto de la democracia brasileña", *Revista Mexicana de Sociología*, año II, pp. 89-122.
- Sola**, Lourdes (org.) (1993), *Estado, mercado y democracia. Política e economía comparadas*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Sole Tura**, Jordi (1981), "El Estado como sistema de aparatos e instituciones", en **Subirats**, Joan y **Vilanova**, Pere (comp.), *La evolución del Estado en el pensamiento político*, Editorial Petrel, Barcelona, pp. 371-382.
- Sonntag**, Heinz Rudolf (1977), "Hacia una teoría política del capitalismo periférico", in **Sonntag**, Heinz Rudolf y **Valecillos**, Héctor (eds.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, pp. 134-183.
- Sonntag**, Heinz Rudolf y **Valecillos**, Héctor (eds.) (1977), *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI Editores, Madrid.
- Sotelo**, Ignacio (1984), "La cuestión del Estado: estado de la cuestión desde una perspectiva latinoamericana", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 5a, enero-junio, Madrid, pp. 75-95.
- Souza**, A. y **Lamounier**, B. (org.) (1992), "As elites brasileiras e a modernização do setor público: um debate", *Série Seminarios e debates*, IESP, São Paulo.
- Souza e Silva**, Carlos Eduardo de (1994), "Transformações nas formas de controle sobre as empresas estatais: uma contribuição ao debate sobre a reforma do Estado", *Relatório de Pesquisa*, nº 13, diciembre, IESP/FUNDAP, São Paulo.
- Souza**, Herbert de (1994), "Como matar uma estatal", en **Nogueira Batista**, Paulo et alii., *Em defesa do interesse nacional*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, pp. 31-39.
- Stavenhagen**, Rodolfo (1973), *Sept thèses erronées sur l'Amérique Latine*, Éditions Anthropos, Paris. (Versión cast. "Siete tesis equivocadas sobre América Latina", en *Tres ensayos sobre América Latina*, Anagrama, 1980).
- Stewart**, Frances y **Streeten**, Paul (1979), "Nuevas estrategias para el desarrollo: pobreza, distribución del ingreso y crecimiento", en **Muñoz**, O. *Distribución del ingreso en América Latina*, El Cid Editor, Buenos Aires, pp. 451-489.
- Stiglitz**, Joseph E. et alii (1993), *El papel económico del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. (Ed. original en inglés *The economic role of the State*, Basil Blackwell, Oxford, 1989).
- Stiglitz**, Joseph E. (1999), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Pos-Washington", *Instituciones y desarrollo*, nº 1, octubre, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, pp. 13-57.
- Strassmann**, W.Paul (1976), "La economía del desarrollo desde la perspectiva de Chicago", *Comercio Exterior*, vol. 26, nº 12, diciembre, México, pp. 1436-1443.

- Subirats**, Joan y **Vilanova**, Pere (comp.) (1981), *La evolución del Estado en el pensamiento político*, Editorial Petrel, Barcelona.
- Sunkel**, Osvaldo y **Paz**, Pedro (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI, Madrid. (Índice, introducción y capítulo 1).
- Sunkel**, Osvaldo (comp.) (1991a), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Fondo de Cultura Económica/El Trimestre Económico, México. (Introducción, capítulos 1, 10, 11 y 12)
- Sunkel**, Osvaldo (1991b), “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”, en **Sunkel**, Osvaldo (comp.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Fondo de Cultura Económica/El Trimestre Económico, México, pp. 35-80.
- Sunkel**, Osvaldo (1991c), “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LIII, nº 1, enero-marzo, México, pp. 3-41.
- Sunkel**, Osvaldo y **Tomassini**, Luciano (1984), “La crisis del sistema transnacional y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo”, en **Méndez**, S. (selec.), *La crisis internacional y la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 53-92
- Sunkel**, Osvaldo y **Zuleta**, Gustavo (1990), “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, nº 42, diciembre, Santiago de Chile, pp. 35-53.
- Taïeb**, Eric y **Barros**, Octavio (1989), *Économie et société brésiliennes*, Nathan, Paris.
- Talavera** Déniz, Pedro (1983), “La configuración del modelo transnacional de desarrollo en América Latina”, *Boletín Americanista*, nº 33, Universidad de Barcelona, pp. 161-194.
- Talavera** Déniz, Pedro (1985), “El modelo neoliberal: aspectos teóricos y su aplicación en el cono sur latinoamericano”, *Boletín Americanista*, nº 35, Universidad de Barcelona, pp. 137-151.
- Tavares**, Maria da Conceição (1990), “Economía y felicidad”, *Revista de la CEPAL*, nº 42, diciembre, Santiago de Chile, pp. 235-245.
- Tavares**, Maria da Conceição (1995), “Resultados de una agenda negativa”, *Jornal do Brasil*, 6 de noviembre.
- Tavares**, Maria da Conceição y **Fiori**, José Luís (1996), *(Des)ajuste global e modernização conservadora*, Paz e Terra. Rio de Janeiro.
- Tavares** de Almeida, Maria Hermínia (1996), “Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil”, *DADOS*, vol. 39, nº 2, pp. 213-233. Rio de Janeiro.
- Tavares** de Almeida, Maria Hermínia (1999), “Negociando a reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil”, *DADOS*, vol. 42, nº 3, Rio de Janeiro, pp. 421-451.
- Teixeira**, Aloisio (1996), “O modelo neoliberal: o ajuste impossível”, *Rumos do desenvolvimento*, año 20, nº 126, julio, Brasília, pp. 12-14.
- Termes**, Rafael (dir.) (1996), *Libro blanco sobre el papel del Estado en la economía española*, abril, Madrid.
- Thompson**, Brian (1994), “Ceci n’est pas une pipe (esto no es una pipa)”, en **Kliksberg**, Bernardo (comp.) (1994), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 133-147.
- Tortosa**, José María (1994), “Sobre el futuro del sistema-mundo capitalista”, *Sistema*, nº 120, mayo, pp. 21-38.
- Torres** Kong, Walter Ricardo (1992), “Reforma del Estado en los países de América Latina: la tarea de la década de los noventa” in *Aspectos metodológicos y conceptuales para orientar procesos de reforma del Estado*, Serie Concurso de Ensayos, nº 3, CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo).
- Touraine**, Alain (1976), *Les sociétés dépendantes*, Duculot, Paris.
- Touraine**, Alain (1979), *La voix et le regard*, Éditions du Seuil, Paris.
- Touraine**, Alain (1988), *La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine*, Éditions Odile Jacob, Paris.
- Touraine**, Alain (1992), “Mutaciones de América Latina”, *CLAVES de Razón Práctica*, nº 24, julio-agosto, Madrid, pp. 56-62.
- Touraine**, Alain (1993), *Crítica de la modernidad*, Temas de Hoy, Colección Ensayo, Madrid.
- Touraine**, Alain (1994), *¿Qué es la democracia?*, Temas de Hoy, Colección Ensayo, Madrid.

- Tourinho**, Rodolpho (1999a), "Pelo desenvolvimento", www.mme.gov.br/publicacoes/pelo_desenv.htm.
- Tourinho**, Rodolpho (1999b), "O beneficio é do consumidor", *Jornal o Globo*, 11 de mayo.
- Travé Casals**, Joan (1989), "Crisis del Estado social y retorno a la sociedad civil", in **García-Nieto**, J.N. et alii, *La sociedad del desempleo. Por un trabajo diferente*, Cristianisme i justícia, Barcelona, pp. 105-118.
- Trebat**, Thomas J. (1983), *Brazil state-owned enterprises: a case study of the state as entrepreneur*, Cambridge University Press, Massachusetts.
- Trindade**, Hélió (1988), "Crisis y modernidad en Brasil", *Revista Mexicana de Sociología*, año L, n° 2, pp.3-34.
- Trotignon**, Jérôme (1989), "Brésil, 1967-1988: l'inversion des flux de capitaux et ses implications macro-économiques", *Cahiers du Brésil contemporain*, n° 6, Paris, pp.79-96.
- Unceta** Satrústegui, Koldo (1998), "La globalización y los procesos de desarrollo: algunas relaciones básicas", Ponencia presentada en las VI Jornadas de Economía Crítica, Málaga.
- Valenzuela** Feijoo, José C. (1991), *Crítica del modelo neoliberal*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Van Parijs**, Philippe (1991), *Qu'est-ce qu'une société juste?*, Seuil, Paris. (Edición en castellano *¿Qué es una sociedad justa?*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1992).
- Vargas Llosa**, Álvaro (1993), "¿De qué capitalismo hablamos?", *ABC*, Madrid, 30 de abril de 1993.
- Vargas Llosa**, Mario (1991a), "Karl Popper y su tiempo", *CLAVES de Razón Práctica*, n°10, marzo, pp. 2-14.
- Vargas Llosa**, Mario (1991b), "Todos somos liberales", *EL PAIS*, 6-10-1991, Madrid, pp.11 y 12
- VEJA** (1997), "As razões do presidente", 10 de septiembre, pp. 22-33.
- Velasco**, Licínio (1996), *As privatizações no Brasil: periodo 1985/1994. Fatores que favoreceram sua implementação*, mimeo, IUPERJ.
- Velasco Jr.**, Licínio (1997a), "A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94", *Textos para Discussão*, n° 54, abril, BNDES, Rio de Janeiro.
- Velasco Jr.**, Licínio (1997b), "A economia política das políticas públicas: as privatizações e a reforma do Estado", *Textos para Discussão*, n° 55, mayo, BNDES, Rio de Janeiro.
- Velloso**, João Paulo dos Reis (coord.) (1990), *As perspectivas do Brasil e o Novo Governo*, Fórum Nacional, Nobel, São Paulo.
- Velloso**, João Paulo dos Reis (coord.) (1991a), *O Leviatã ferido: a reforma do Estado brasileiro*, José Olympo, Rio de Janeiro.
- Velloso**, João Paulo dos Reis (1991b), *Brasil em mudança*, Nobel, São Paulo,
- Velloso**, João Paulo dos Reis (coord.) (1992), *Crise do Estado e retomada do desenvolvimento*, José Olympo, Rio de Janeiro.
- Veras**, Beni (1996), "Privatisation et réforme de l'État", in OCDE, *Les privatisations en Europe, Asie et Amérique Latine*, Paris, pp. 115-119.
- Vergopoulos**, Kostas (1988), "La croissance récessive. Étude du cas brésilien" en **Ominami**, Carlos (dir.), *Amérique Latine: les réponses à la crise*, CETRAL, Éditions L'Harmattan, Paris, pp. 111-157.
- Vernon**, Raymond (1989), "Aspectos conceptuales de la privatización", *Revista de la CEPAL*, n° 37, abril, Santiago de Chile, pp. 153-160.
- Vernon**, Raymond (comp.) (1992), *La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Vianna** Tolfo, Rogério (1995), "O desenvolvimento e a teoria da CEPAL: auge e crise na economia brasileira (1951-1964)", *Revista da Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas*, vol. 6, n° 1, Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, pp. 41-63.
- Vickers**, John y **Yarrow**, George (1991), "Economic perspectives on privatization", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, n° 2, pp. 111-132.
- Vickers**, John y **Yarrow**, George (1991), *Un análisis económico de la privatización*, Fondo de Cultura Económica, México (1ª edición en inglés de 1983).
- Vickers**, John y **Yarrow**, George (1996), "Aproximaciones económicas a la privatización", en **Bel i Queralt**, Germá (ed.), *Privatización, desregulación y ¿competencia?*, Editorial Civitas, Madrid, pp. 185-218 (capítulo 7).

- Vilas**, Carlos María (1995), “Estado, actores y desarrollo: los intercambios entre política y economía”, *Investigación Económica*, nº 212, abril-junio, pp. 177-195.
- Villar Rojas**, Francisco José (1993), *Privatización de servicios públicos: la experiencia española a la luz del modelo británico*, Tecnos, Madrid.
- Villarreal**, René (1986), *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Villarreal**, René (1987), “La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas”, *Revista de la CEPAL*, nº 31, abril, Santiago de Chile, pp. 51-58.
- Villarreal**, René (1990), “The Latin American strategy of import substitution: failure or paradigm for the region?”, in **Gereffi**, Gary y **Wyman**, Donald L. (eds.) (1990), *Manufacturing miracles. Paths of industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Villela**, Annibal V. (1984), “Empresas do governo como instrumento de política econômica”, *Coleção Relatório de Pesquisa*, nº 47, IPEA, Rio de Janeiro, pp. 150-151
- Vives**, Xavier (1996), “Privatizar no es suficiente”, *EL PAÍS*, 12-7-96, p. 13.
- Wade**, Robert (1990), *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey (capítulo 1).
- Werneck Sodré**, Nelson (1995), *A farsa do neoliberalismo*, Graphia, 2ª ed., Rio de Janeiro.
- Werneck**, Rogério L.F. (1986), “Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.16, nº 3, dezembro, Rio de Janeiro.
- Werneck**, Rogério L.F. (1987), *Empresas estatais e política macroeconômica*, Campus, Rio de Janeiro.
- Werneck**, Rogério L.F. (1989), “Aspectos macroeconômicos da privatização no Brasil”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.19, nº 2, agosto, pp. 277-308, Rio de Janeiro.
- Winckler**, Carlos Roberto (1993), “A crise do Estado desenvolvimentista”, *Análise*, vol. 4, nº 2, Porto Alegre.
- Wolf**, Charles (1995), *Mercados o gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- World Bank** (1992), “Privatization: eight lessons of experience”, *World Bank Policy ReseBulletin*, vol. 3, nº 4, agosto-octubre.
- Yábar** Maisterrena, Antonio (1989), *Cambio social y desarrollo económico*, Universidad de Deusto, 2ª edición, Bilbao.
- Yarrow**, George (1986), “Privatization in theory and practice”, *Economic Policy*, nº2, abril, pp.324-377
- Yarrow**, George (1986), “La privatización en la teoría y en la práctica”, *Papeles de Economía Española*, nº 27, 1986, Madrid, pp. 341-364.
- Zantman**, Alain (1993), “Un nouveau plan de stabilisation... pour quoi faire?”, *Problèmes d'Amérique Latine*, nº 19, Documentation Française, Paris, pp. 27-43.
- Zini Jr**, Álvaro Antônio (org.) (1993), *O mercado e o Estado no Desenvolvimento Econômico nos anos 90*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Série IPEA nº 137, junho, Brasília.
- Zylbersztajn**, David (1989), “Argentina, Brasil e México: os impactos de político energética face à crise da década de 1970”, *Revista Brasileira de Energia*, vol. 1, nº 1.