

■ BRASIL

La agenda implícita de una reforma patrimonial conservadora

LUIZ CARLOS DELORME PRADO

LEONARDO WELLER¹



Aunque se argumentó que el producto de la privatización se invertiría en reformas sociales, a partir de 1995 quedó claro que los ingresos generados constituyeron una importante inyección de capitales internacionales, pero no para usarse en inversión social, sino para financiar los déficits comerciales y el servicio de la deuda. El resultado económico de las privatizaciones es mixto, mientras que desde el punto de vista social fueron un fracaso.

El Programa Nacional de Privatizaciones (PND) se creó durante el gobierno de Collor en 1990 por la Ley 8.031/90. Dos instituciones implementaron este programa: el Consejo Nacional de Privatización (CND) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). El CND fue el principal consejo de planificación de los procesos de privatización, que se reportaba directamente a la presidencia y tenía rango ministerial. El BNDES administraba el Fondo Nacional de Privatización (FND), que es el depositante de los ingresos obtenidos con las privatizaciones.

Objetivos y justificaciones oficiales del PND

El programa de privatización se inició como una de las osadas reformas económicas estructurales conservadoras propuestas por el presidente Fernando Collor para poner fin a la crisis económica de fines de los años 80. (La breve presidencia de Collor se caracterizó por las acusaciones de corrupción en su contra que condujeron a su destitución en 1992). Los presidentes que le sucedieron profundizaron el proceso de privatización, cuyos objetivos oficiales eran principalmente dos:

- *Mejorar la eficacia.* La política de privatización supone que el sector privado es más eficaz que el sector público. Los partidarios de la medida argumentaban que la mayor productividad lograda por las empresas privadas se extendería al resto de la estructura productiva.
- *Reducir el gasto del gobierno.* Al privatizar las compañías estatales, el Estado ya no sería responsable de las inversiones (o las pérdidas). El gobierno podría redirigir esos recursos a otras áreas, como la salud y la educación, y mejorar su superávit presupuestal.

La agenda implícita del PND

Las verdaderas razones para la privatización se hicieron evidentes una vez que se lanzó el Plan Real en 1994. Aunque el gobierno de Cardoso argumentó que el producto de la privatización se invertiría en reformas sociales, a partir de 1995 quedó claro que esos ingresos también ayudarían a proporcionar fondos de divisas para financiar los enormes déficits causados por la política cambiaria, que a su vez se utilizaba para fortalecer la moneda y detener la inflación. (Ver Cuadro 1)

Para mantener el tipo cambiario estable, fue necesario importar capitales. Además de los ingresos por las privatizaciones, el gobierno recibió capitales extranjeros a través de los altos intereses devengados por sus bonos. Con el tiempo esto obligó al gobierno a dedicar más ingresos a pagar sus crecientes deudas.

El PND funcionó en ambas direcciones. Mientras los recursos depositados en el FND aumentaron los ingresos del gobierno, grupos extranjeros adquirieron casi la mitad del patrimonio vendido por el PND. Por lo tanto, el programa de privatizaciones generó una importante inyección de capitales internacionales, pero no para usarse en inversión social, sino para financiar los déficits comerciales y el servicio de la deuda.²

¹ Luiz Carlos Delorme Prado, Profesor asistente de Economía, Universidad Federal de Rio de Janeiro; consultor de IBASE. Leonardo Weller, Asistente de investigación y estudiante de la Universidad Federal de Rio de Janeiro.

² Hay cierta controversia respecto al gasto social en Brasil. Ver Sonia Draibe, «As Políticas Sociais nos Anos 1990», en Renato Bauman, *Brasil: Uma Década em Transição*, CEPAL, Campus, 2000.

CUADRO 1

Cuenta corriente (USD miles de millones)										
AÑO	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Balanza CC	6,1	(0,6)	(1,7)	(18,0)	(23,5)	(30,8)	(33,4)	(25,4)	(24,7)	(23,2)
Balanza CC / PBI	0,9	(0,8)	(0,9)	(2,8)	(3,2)	(3,8)	(4,2)	(4,8)	(4,1)	(4,6)

Fuente: Conjuntura Económica/FGV

El proceso de privatizaciones

De 1990 a 1992 se vendieron 18 compañías siderúrgicas y petroquímicas al sector privado. En 1993 y 1994, el PND privatizó 14 empresas, completando la transferencia de la industria siderúrgica brasileña al sector privado. En 1995, el PND comenzó la privatización de los servicios públicos, como la electricidad urbana y el transporte público. En 1996 comenzó el programa de privatización de las compañías pertenecientes a los estados federales. Durante 1995 y 1996, el PND privatizó 19 compañías. El proceso de privatizaciones se extendió a las telecomunicaciones en 1997, cuando los ingresos del PND ascendieron a USD 26.300 millones, más que sus ingresos combinados de 1991 a 1995.³ En 1998, el PND recaudó su mayor cantidad de ingresos, USD 35.700 millones. Durante 1997 y 1998, el PND privatizó la mayoría de las empresas estatales. Luego de 1999, el proceso de privatizaciones perdió impulso, ya que los ingresos cayeron a USD 4.200 millones en 1999. Tras haberse incrementado en 2000 a USD 10.200 millones, los ingresos del programa descendieron a USD 2.800 millones en 2001 y a USD 2.000 millones en 2002. El PND completó la privatización del sector de la electricidad en 2000. En 2001, el programa completó la licitación para la concesión de las telecomunicaciones. La privatización en 2002 se dirigió al sector bancario. De los USD 105.300 millones que recibió en ingresos totales el PND, USD 70.600 millones se obtuvieron con la privatización de empresas del gobierno federal, mientras los USD 34.700 millones restantes surgieron de las empresas estatales. En resumen, el 65% del ingreso procedente de las compañías privatizadas pertenecía al sector de servicios públicos. De esas compañías, 62% correspondían a energía y telecomunicaciones, 29% al sector productivo y 6% al sector financiero.⁴ Los inversores extranjeros desempeñaron un papel importante en el PND: 48,3% de todos los recursos invertidos en el programa eran capitales internacionales. Los principales inversores extranjeros eran estadounidenses, españoles, portugueses e italianos. (Ver Cuadro 2).

Los impulsores de la privatización parecen haber perdido el apoyo político para sus políticas. La pérdida de dinamismo del PND desde 2001 se debe en gran medida a la oposición pública contraria a los intentos de vender grandes empresas estatales como *Petrobras*, *Banco do Brasil* y *Caixa Econômica Federal*.

³ Cifras de BNDES.

⁴ *Ibid.*

Otra razón para que la privatización se entretiera es el creciente escepticismo en torno de su eficacia en ámbitos como la energía eléctrica, ante la desastrosa falta de electricidad que asoló a las familias y empresas durante 2001.

CUADRO 2

Inversores extranjeros en el PND (USD millones)					
PAÍS	PND	EMPRESAS PROPIEDAD DE ESTADOS FEDERALES	TELECOMUNICACIONES	TOTAL	%
EEUU	4.318	6.024	3.692	14.034	16,5
España	3.606	4.027	5.042	12.675	14,9
Portugal	1	658	4.224	4.882	5,7
Italia	-	143	2.479	2.621	3,1
Chile	-	1.006	-	1.006	1,2
Bélgica	880	-	-	880	1,0
Reino Unido	2	692	21	715	0,8
Canadá	21	-	671	692	0,8
Suecia	-	-	599	599	0,7
Francia	479	196	10	686	0,8
Otros	1.903	908	532	3.343	2,7
Total inv. ext.	11.210	13.654	17.270	42.134	48,3
Total General	30.480	27.949	28.793	87.222	100,0

Fuente: BNDES

Resultado del proceso de privatizaciones

Desde una perspectiva económica, el resultado del proceso de privatizaciones depende de cada sector. Los mayores avances en eficacia se lograron en empresas manufactureras siderúrgicas, mineras, petroquímicas y de la aviación. El caso más destacado es el de *Embraer*, una firma aeroespacial pública que tras la privatización se convirtió en una de las mayores fabricantes del mundo de aviones comerciales.

Sin embargo, en el sector público los resultados fueron mixtos. Hubo cierta mejora en las telecomunicaciones, al aumentar considerablemente la oferta de líneas de teléfonos fijos y móviles. En el proceso de modernizar las telecomunicaciones, las empresas privadas en ocasiones importaron tecnología y dejaron de lado el talento local, en algunos casos empleando mano de obra extranjera en lugar de los ingenieros y técnicos brasileños despedidos. El caso más conocido fue el de *Embratel*, el principal grupo de telecomunicaciones del gobierno, que en junio de 1998 fue vendido a *WorldCom*, una firma estadounidense que dio quiebra luego de descubrirse que pergeñara un importante fraude contable. *Embratel* se creó en 1969 para administrar todas las telecomunicaciones interestatales e internacionales brasileñas. Desde su fundación, la empresa utilizó satélites para la comunicación nacional e internacional, y desde 1985 tuvo sus satélites propios. Fue pionera en el desarrollo de una enorme red de fibra óptica en América Latina. El rápido crecimiento de Internet en Brasil sólo fue posible porque *Embratel* desarrolló la infraestructura en América Latina. Su ingeniería también tuvo un papel estratégico en el desarrollo de la red de Internet y la transmisión de datos en Brasil. El nuevo propietario, *WorldCom*, no parece ser una empresa bien administrada, como dejaron al descubierto sus recientes problemas financieros. ¿Qué ventajas en eficacia podría haber incorporado este nuevo propietario a una firma que ha sido una de las más profesionales y capaces estratégicamente de las empresas públicas brasileñas?

Las empresas de energía y transmisión eléctrica sólo se privatizaron parcialmente. La privatización se completó para las compañías públicas de distribución de electricidad, la mayoría de las cuales pertenecían a los estados. El rendimiento de esas compañías tras la privatización fue mediocre, la calidad de los servicios fue cambiante y el precio cobrado por los servicios subió enormemente. Entre 1996 y 1998, el PND concretó 18 de las 22 ofertas de privatización de las empresas de electricidad. En estos años, el promedio de las tarifas de electricidad subió 45%. A los consumidores residenciales les correspondió la mayor suba, con 65%, mientras las tarifas cobradas a las industrias, el sector comercial y los consumidores rurales aumentaron respectivamente 30%, 31% y 25%.⁵ Estos aumentos fueron muy superiores a la inflación de ese período.

5 Cifras de ANEEL (Agencia Nacional de Energía Eléctrica).

En términos sociales, la privatización ha sido un fracaso. Los nuevos propietarios despidieron a gran cantidad de trabajadores. En los años 90 el empleo en el sector público disminuyó 43,9%.⁶ El grupo de empresas que originalmente pertenecía al sector público perdió 546 mil empleos entre 1989 y 1999.⁷ Muchos ingenieros y técnicos con experiencia fueron sustituidos por trabajadores extranjeros o procedentes de las firmas contratadas.⁸ Los gastos salariales también se redujeron, pero simultáneamente la compañía comenzó a pagar salarios mucho más elevados a sus ejecutivos y asesores extranjeros. Quedó demostrada la absoluta falsedad del argumento conservador que sostenía que los trabajadores capacitados brasileños cambiarían sus empleos públicos mal remunerados por cargos privados con buenos salarios. En los años 90 el 48% de los empleos creados abarcaban sólo tres ocupaciones: empleados domésticos, vendedores y obreros de la construcción. El desempleo para aquellos con un mínimo de ocho años de educación creció 620%, mucho más que el desempleo de aquellos con menos de un año de educación, que creció 189%.⁹

Tampoco se logró el objetivo de utilizar los ingresos procedentes de la privatización para reducir el gasto del gobierno. A pesar de que el gobierno no tuvo que invertir en las compañías privatizadas, la deuda pública aumentó dramáticamente luego de 1994. Entre 1994 y 2001 la deuda pública nacional creció 330%, de BRL 153 mil millones en 1994 a BRL 661 mil millones en 2001.¹⁰ Esto fue producto principalmente de los altos intereses pagados para atraer capitales extranjeros, pero también por la esterilización del incremento de la oferta monetaria, como resultado de la política de acumulación de reservas, que era necesaria para garantizar la liberalización de las cuentas de capital.¹¹

La deuda externa creció de USD 148 mil millones en 1994 a USD 226 mil millones en 2001, y el gasto del gobierno con el pago de intereses alcanzó aproximadamente el 10% del PNB durante 1999-2001. Es decir, los recursos procedentes de la privatización fueron demasiado escasos (ante el mayor gasto del gobierno necesario para pagar los intereses, debido al gran déficit de cuenta corriente) como para mantener el tipo cambiario bajo hasta 1998. Finalmente, aunque Brasil se vio obligado a modificar su política cambiaria en 1999 luego de una crisis financiera, la inestabilidad cambiaria ha persistido y el país se enfrenta ahora a la perspectiva de otra crisis.

Conclusión

La reforma patrimonial conservadora no deparó los beneficios prometidos. Una década después de comenzado el programa, los resultados son mixtos en términos económicos, mientras en lo social – el impacto en el empleo y los costos para las familias y pequeñas empresas – fueron negativos. Salvo de los empresarios y la prensa, la privatización no recibió un fuerte apoyo en Brasil. Sin embargo, como el gobierno pudo vincular al PND con sus exitosas políticas para controlar la inflación, la privatización fue considerada una política económica legítima. En los años 90, y especialmente hasta fines del primer período presidencial de Cardoso, la opinión pública no era fuertemente contraria a la privatización. Pero esto empezó a cambiar en su segundo mandato. El plan económico conservador recibió fuertes críticas y creció el escepticismo de la opinión pública respecto de las explicaciones que daban los economistas por el fracaso del desarrollo económico. Finalmente, la crisis económica y financiera de los últimos dos años desacreditó definitivamente al proyecto conservador. Todos los candidatos presidenciales en 2002 declararon, en distintos grados, que el modelo económico debía cambiar. ■

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)
 <observatorio@ibase.br>

6 Marcio Pochman, *A Década dos Mitos*, Sao Paulo: Editora Contexto, 2001.

7 *Ibid.*, p. 30. Según Pochman, de 1989 a 1999 el desempleo en Brasil creció de 3% a 9,6% de la fuerza laboral. Es decir, el número de personas buscando trabajo saltó de 1,8 millones en 1989 a 7,6 millones en 1999.

8 *Ibid.*, p. 74, para un análisis comparativo de ocupación, años de educación y remuneración.

9 *Ibid.*, pp. 73-74.

10 Cifras del Banco Central do Brasil. No obstante, según Castelar Pinheiro, la deuda pública fue inferior de lo que hubiera sido sin la privatización. Ver Armando Castelar Pinheiro, *A Experiência Brasileira de Privatização*, BNDES, Texto para Discussão 82, Rio de Janeiro, 2001.

11 La «esterilización» neutraliza la expansión monetaria causada por el aumento de los flujos de capital. Hasta 1996 crecieron las reservas de divisas en Brasil. Si todo ese incremento se cambiara por reales (y por tanto, aumentara la oferta monetaria nacional), tendría efectos nefastos para la tasa de inflación. Por eso el gobierno ofreció bonos públicos con altos intereses para contener la oferta de dinero nacional.