

LA LIQUIDACIÓN DE LOS ACTIVOS DEL ESTADO

Economía política de la privatización en América Latina

El *crash* de 2008 ha sido reivindicado tanto por la derecha como por la izquierda para señalar el fin de la era «neoliberal». Por ello, este puede ser un buen momento para echar una mirada retrospectiva desde el prisma de la política económica comparada, sobre uno de los principales pilares de su programa en las tres últimas décadas: el proceso de privatización. Igual que la liberalización de las finanzas, la iniciativa procedía de Estados Unidos: la industria aérea estadounidense fue desregulada por la Administración de Carter en 1978. En Reino Unido, Thatcher emprendió una masiva ola de desinversión estatal, en una economía donde las empresas públicas habían sido una de las características básicas del periodo de posguerra; un proceso similar se siguió en Nueva Zelanda. Sin embargo, durante la década de 1980, a pesar de la orientación pro libre mercado de muchos gobiernos en todo el mundo, la privatización permanecía siendo una política localizada, restringida principalmente a las economías anglo-estadounidense. Sin embargo, a principios de la década de 1990 se había empezado a implantar a escala global, hasta el punto de que en 1993, *The Economist* alardeaba de que «una política que en 1980 parecía aventurera a algunos e impracticable al resto, se ha convertido ahora en la ortodoxia económica mundial»¹.

A finales de 2002, se habían vendido un total de 1,1 billones de dólares en activos públicos y la mayor parte de los ingresos habían ido a parar a las economías industrializadas. Europa ocupaba el primer puesto en términos de valor total, aunque el mayor número de transacciones se realizaron en Asia². Pero entre los países en vías de desarrollo, fue América Latina la que encabezó la lista en términos de valor, alcanzando cerca del 40 por 100 de las recaudaciones totales al margen de los países capitalistas avanzados (cuadro 1). El proceso, además de realizarse a escala masiva, fue llevado a cabo con asombrosa velocidad: mientras Reino Unido

¹ *The Economist*, 21 de agosto de 1993. En este ensayo, la privatización se entiende como una transferencia tanto de la propiedad como del control de un activo público al sector privado, no una simple venta de activos públicos.

² Bernardo Bortolotti y Domenico Siniscalco, *The Challenges of Privatization*, Oxford, 2004, p. 97.

había vendido veinte empresas en el plazo de diez años, México por ejemplo vendió ciento cincuenta en solamente seis. Con la excepción de Chile, donde la desinversión a gran escala se produjo en la década de los setenta con Pinochet, la privatización en América Latina fue un fenómeno de los años noventa. La propiedad y el control de los bancos, las telecomunicaciones, el petróleo, el gas, las petroquímicas y los servicios públicos como el agua, el transporte y la electricidad fueron vendidos como parte de la ola de privatizaciones que se produjo en Argentina, Brasil, México, Perú, Bolivia, Venezuela y Paraguay.

Cuadro 1. Privatización en los países en vías de desarrollo

	<i>Número de transacciones</i>	<i>Recaudaciones (millones de \$)</i>
América Latina y el Caribe	1.270	90.274,96
Europa del Este y Asia central	5.634	78.132,05
Asia del este y el Pacífico	417	40.398,46
Asia del sur	399	14.440
África del este y del norte	307	10.049,88
África Subsahariana	979	8.238,46
Total	9.006	241.533,81

Fuente: Privatizations 1988 to 2003—Sectors: Infrastructure, Energy, Primary, Financial, Manufacturing and Services, Banco Mundial, 2003.

¿Qué es lo que explica el carácter del proceso de privatización en América Latina, su velocidad y alcance? En lo que sigue, sostendré que la masiva privatización de la década de 1990 no fue concebida o realizada como una reorganización pragmática de las estructuras del Estado y del mercado en respuesta a auténticos problemas macroeconómicos. Por el contrario, fue el resultado de una decisión político-ideológica para expulsar al Estado de la actividad económica, con independencia de los sectores y de los mercados que se veían implicados o de la necesidad de un proveedor de bienes públicos. Las presiones externas tuvieron una significativa influencia, ya que unos Estados profundamente endeudados implementaron las reformas exigidas por el «consenso de Washington» para acceder a los créditos o la cancelación de la deuda. Pero ante todo y sobre todo, fue una decisión política interior, liderada por las nuevas «coaliciones de distribución» que surgieron de la crisis de la balanza de pagos de la década de 1980 y que pretendían reconstruir el Estado en su propio interés³. Las privatizaciones globales que se produjeron en América Latina han alterado profundamente el núcleo del Estado, aumentando el poder del gran capital nacional y extranjero sobre los puestos de mando de la economía.

³ El término «coalición de distribución» procede de Mancur Olson, que lo definió como un grupo «orientado hacia la lucha por la distribución de los ingresos y la riqueza, en vez de hacia la producción de productos adicionales». Mancur Olson, *Rise and Decline of Nations*, New Haven, 1982, p. 44.

Antes de trazar el mapa del proceso de privatización en América Latina y describir la formación de las nuevas coaliciones que lo impulsaron, primero es necesario proporcionar alguna evaluación del papel de las empresas de propiedad estatal en el desarrollo económico, tanto en América Latina como en otras partes, así como los argumentos ofrecidos a favor de la privatización. Históricamente, las empresas de propiedad estatal han tendido a concentrarse en las infraestructuras e industrias básicas, ya que las externalidades implicadas afectan al conjunto del sistema económico. El Estado asumía la carga de proporcionar un *input* o bienes necesarios de capital para un propósito múltiple, que excedía su coste social en términos de subsidios. Estas empresas fueron creadas en el tramo final del siglo XIX como una estrategia para reducir los costes de capital a la vista de la competencia de Gran Bretaña⁴. En muchos países las empresas públicas se establecieron para promover el avance tecnológico; en Europa occidental, por ejemplo, las empresas públicas de infraestructuras especialmente concentradas en los recursos naturales –petróleo, gas y minerales– debido a la escala de sus operaciones, el elevado riesgo y al deseo de asegurar que las grandes rentas obtenidas se acumularan para el Estado. Después de la Segunda Guerra Mundial, las empresas públicas empezaron a tener una mayor presencia en infraestructuras –transporte, electricidad y telecomunicaciones– junto al acero como industria pesada con posteriores ramificaciones, en Europa del Este, Japón y Asia oriental, así como en los países menos desarrollados.

En América Latina, el desarrollo de las empresas públicas adquirió formas diversas. En México, Lázaro Cárdenas nacionalizó el petróleo, la electricidad y los ferrocarriles en los años treinta, como parte de su política para promover el desarrollo económico; consideraciones similares se encontraban tras las nacionalizaciones del acero y del petróleo que realizó en Brasil Getúlio Vargas en 1941 y 1953 respectivamente. Las nacionalizaciones que se produjeron en México en las décadas de los sesenta y setenta estaban esencialmente dirigidas a rescatar de la bancarrota a empresas privadas en sectores oligopolísticos. Por el contrario, la segunda oleada de creación de empresas públicas que comenzó en Brasil a finales de la década de 1960 y continuó durante la siguiente (Embraer, la industria aeronáutica en 1969, Telebrás, el monopolio de telecomunicaciones en 1972, Nuclebrás, en energía nuclear en 1975) era parte de un gran esfuerzo para promover la industria pesada. Las razones de las nacionalizaciones en Chile con Allende eran más políticas e ideológicas, dirigidas a romper el control de la oligarquía tradicional sobre la economía y la sociedad del país. Pero en América Latina en su conjunto, la nacionalización de los servicios públicos de agua, gas y electricidad, de las telecomunicaciones, del petróleo y de la producción minera, fue una política habitual, llevada a cabo desde los años

⁴ Robert Millward, *Private and Public Enterprise in Europe*, Cambridge, 2005, p. 295.

cincuenta hasta los setenta como medio de fomentar la industrialización y promocionar al sector privado nacional, dada la competencia exterior. En Brasil, Argentina y México, esta política atrajo al capital extranjero interesado en explotar un creciente mercado interno. En varios países, los militares jugaron un papel clave en la creación de las empresas públicas, y las preocupaciones relativas a la seguridad nacional fueron un importante argumento ideológico y político para la nacionalización. Pero con la excepción de la industria militar en Brasil y Argentina, la implicación del ejército no afectó a la composición industrial de la intervención del Estado.

Los Estados desarrollistas que dirigieron la industrialización en América Latina concentraron sus esfuerzos inversores en la industria pesada y en las infraestructuras. Esto representa un significativo contraste con los ejemplos comúnmente citados de desarrollo exitoso en la de posguerra: Corea del Sur, Taiwán y Singapur, donde las empresas públicas reales, aunque significativas, permanecieron subordinadas a la industria del sector privado. Sin embargo, la participación del Estado en la inversión industrial era realmente mayor en esos países que en Brasil o México, países que se incorporarían más tarde, debido al papel dominante desempeñado por la planificación estatal y las agencias piloto; un hecho que habitualmente se subestima en las interpretaciones institucionalistas contemporáneas del desarrollo económico.

¿Cuál era el peso económico relativo y el papel de las empresas públicas a escala mundial antes de las privatizaciones masivas? De acuerdo con una amplia comparación estadística realizada por el FMI, en los años setenta la empresa pública representaba una media del 13,5 por 100 de la formación de capital en los países de los que se dispone de datos⁵. La comparación no incluía a Estados Unidos, donde las cifras superaban el 16,5 por 100, ni por supuesto tampoco a la Unión Soviética o China. Por lo demás, entre los países desarrollados, las cifras más elevadas se alcanzaban en Australia, Austria, Canadá, Italia, Francia, Noruega y Holanda, países que tenían un crecimiento económico elevado, así como en Reino Unido, con un índice de crecimiento menor. En Alemania y Japón las cifras eran más bajas, pero nunca inferiores al 10 por 100. El producto medio y la participación en inversiones eran muy similares para los países en desarrollo de Asia, América Latina y Europa.

El cuadro 2 ofrece datos sobre las cuotas de participación de las empresas públicas en la actividad económica y en la inversión bruta interior de los países seleccionados, divididos en dos periodos: el primero abarca desde 1978 a 1985, cuando la privatización todavía no era un pilar político esencial, y el segundo desde 1986 a 1991, coincidiendo con la ola inicial que precedió, no obstante, al periodo más largo de desinversiones estatales de la década de los noventa. Entre los países desarrollados, solamen-

⁵ R. P. Short, «The Role of Public Enterprises. An International Statistical Comparison», en Robert Floyd, Clive Gray y R. P. Short, *Public Enterprise in Mixed Economies*, Washington, 1984.

te Gran Bretaña y Japón asistieron a una larga reducción de la participación de las empresas públicas en las inversiones durante los dos periodos y, en el caso de Japón, la privatización de la gigantesca empresa de telecomunicaciones NTT explica prácticamente toda esa reducción. Sin embargo, en prácticamente todos los países mostrados la participación pública en la inversión descendió debido a decisiones macroeconómicas de recorte del gasto doméstico. En el mundo en vías de desarrollo, los países con mayor participación de empresas públicas en el PIB y en la inversión, eran aquellos con unos recursos mineros significativos. En Chile, por ejemplo, la retención del monopolio sobre el cobre de CODELCO en manos del Estado significaba que incluso después de la privatización masiva de los años setenta, la participación de las empresas públicas en la actividad económica era mayor que en Brasil.

Cuadro 2. Participaciones de las empresas públicas en la actividad económica e inversión interior bruta 1978-1991 (como porcentaje del PIB)

	<i>Actividad económica</i>		<i>Inversión interior bruta</i>	
	<i>1978-1985</i>	<i>1986-1991</i>	<i>1978-1985</i>	<i>1986-1991</i>
Argentina	4,7	4,7	11,4	8,5
Austria	6,5	13,9	–	6,2
Bolivia	13	13,7	26,9	26,9
Brasil	5	8,6	26,3	15,2
Chile	13,6	12,9	16,2	12
Francia	10,7	10	15,2	11,6
India	10,8	13,8	42,5	39
Indonesia	15,4	14,1	14,7	10,3
Italia	6,7	5,6	12,2	12,9
Japón	–	–	10,2	5,5
Corea	9,6	10,3	26,2	15,3
México	12	11	26,8	14,3
Perú	8,5	5,3	14,4	7,7
Taiwán	–	–	29,5	17,7
Tailandia	–	–	15,6	13,5
Gran Bretaña	5,9	3	15,1	5,6
Venezuela	23,1	23	40,7	53,6

Fuente: Banco Mundial, *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, Washington, 1995.

Argumentos para las liquidaciones del Estado

En términos generales, había dos argumentos en contra de las empresas públicas: que eran un sumidero de recursos presupuestarios y que sus procesos operativos eran básicamente ineficientes. Respecto a la relación entre las empresas públicas y las finanzas gubernamentales, los datos del Banco Mundial indican que durante la década de 1970 el déficit global de las empresas públicas representaba el 2 por 100 del PIB, creciendo hasta el 4 por 100 en

los países en vías de desarrollo y el 5,5 por 100 en Asia. El cuadro 3 muestra algunos datos sobre el saldo global y los flujos netos desde el gobierno a la empresa pública para determinados países en vías de desarrollo, para los dos mismos periodos recogidos en el cuadro 2. Lo primero que hay que señalar es que entre 1978 y 1985 los países que no tenían importantes recursos minerales presentaban un déficit global y recibían transferencias significativas del presupuesto del Estado. Este déficit se correspondía mayoritariamente con un esfuerzo decidido por promocionar la inversión en la industria y en los servicios públicos, un hecho que incluso en 1984 el FMI recogía en un informe sobre la empresa pública⁶. En la mayoría de los países, el déficit se financiaba en proporciones similares por el gobierno y los bancos, por una parte, y con endeudamiento exterior, por otra. Algunos países como Brasil o México perseguían una política de sobreendeudamiento por medio de las empresas públicas, ya que la participación de estas empresas en la deuda externa excedía ampliamente su participación en la inversión global. Las empresas públicas de Brasil, por ejemplo, representaban el 31 por 100 de la deuda externa entre 1978 y 1985, frente al 26 por 100 de inversión interior en el mismo periodo. En el periodo 1986-1991, se alcanzan unos valores del 22 y el 15 por 100, respectivamente⁷.

Cuadro 3. Saldo global de la empresa pública antes de transferencias y flujos financieros netos del gobierno a la empresa pública (como porcentaje del PIB)

	<i>Saldos antes de transferencias</i>		<i>Flujos financieros netos</i>	
	<i>1978-1985</i>	<i>1986-1991</i>	<i>1978-1985</i>	<i>1986-1991</i>
Argentina	-4,3	-2,6	2,5	2,7
Bolivia	5,8	6,8	-3,4	-8,5
Brasil	-5,9	1,7	1,4	-0,8
Chile	6,7	9,8	-7,1	-9,9
India	-	-	0,3	-0,5
Indonesia	-	-	4,5	1,1
Corea	-3,8	0,7	0,6	-0,3
México	2,3	2,5	-3	-2,6
Perú	1,9	1	-3,8	-2,6
Taiwán	-3,1	-0,6	-	-
Tailandia	-2,4	-0,3	-0,2	-0,3
Venezuela	9	9,7	-12,3	-11,9

Fuente: Banco Mundial, *Bureaucrats in Business*, cit.

El segundo punto que surge de estos datos es el notable cambio que se produce entre 1986 y 1991, antes de la privatización masiva de la década de

⁶ R. P. Short, «The Role of Public Enterprises». Mucho menos ideológico que los estudios publicados por el Banco Mundial y el FMI en la década de 1990, este informe acepta que la existencia de déficit no es necesariamente un problema en sí mismo.

⁷ Banco Mundial, *Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership*, Washington, 1995.

1990. Con las excepciones de Argentina, Taiwán y Tailandia, el saldo global de la empresa pública en este conjunto de países era positivo y, en todos los casos menos dos, el flujo neto de recursos al erario público también era positivo, alcanzando más del 8 por 100 del PIB en los casos de Bolivia, Chile y Venezuela. Esto contradice uno de los argumentos principales que se esgrimen a favor de la privatización: que las empresas públicas eran una carga presupuestaria. Como indican las cifras del cuadro 3, el argumento carece de fundamentos empíricos sólidos; es más, en la mayoría de los casos en los que se dispone de datos, antes de las privatizaciones de los años noventa, las transferencias desde el tesoro público a las empresas públicas eran escasas o incluso negativas.

Hay dos deficiencias más en el argumento presupuestario a favor de la privatización. La primera es que no reconoce que la crisis de la deuda de los ochenta y la macroinestabilidad de la década posterior, en lo que afecta a los países en vías de desarrollo y a Europa del Este, no fueron causadas por desequilibrios presupuestarios internos sino, por el contrario, por traumas externos que forzaron grandes transferencias, provocando inflación y profundos recortes en el sector público. La segunda es que la idea de que la privatización era una opción más barata no tiene en cuenta ni el coste del ajuste anterior a la privatización, ni los costes de regulación y control de los contratos de acuerdo con las especificaciones gubernamentales.

El otro argumento al que se recurre habitualmente a favor de la privatización se centra en la eficiencia, dando por supuesto que las empresas públicas son intrínsecamente ineficientes. La fuerza principal de esta crítica se encuentra en los problemas de competencia y de estructura del mercado. Sin embargo, Andrew Glyn ha expuesto que en el caso británico no hay ninguna evidencia de un aumento de la eficiencia después de la privatización; durante la racionalización que precedió a la desinversión estatal se alcanzó una mayor productividad, pero no se mantuvo necesariamente después, representando, con otras palabras, «una puesta al día más que un cambio permanente de ruta»⁸. Esta observación desafía la suposición general de que la propiedad privada en sí misma mejora la eficiencia.

Otro razonamiento de la teoría a favor de la privatización sostiene que aunque haya otras soluciones posibles al problema de la eficiencia, éstas son políticamente inviables por la fuerte resistencia de las empresas públicas en cuestión, en connivencia con los intereses creados. La privatización se ofrece como la respuesta más simple. Pero aunque esto pueda ser cierto en los Estados débiles, de ninguna manera lo es en la generalidad de los casos. Además, el fenómeno de la «captura del Estado» por los intereses creados nada tiene que ver con las empresas públicas en sí mismas; como señalan Bob Rowthorn y Ha-Joon Chang, «no son solamente los agentes del sector

⁸ Andrew Glyn, *Capitalism Unleashed. Finance, Globalization and Welfare*, Oxford, 2006, p. 39.

público los que pueden bloquear el cambio estructural, sino también los agentes del sector privado, porque lo que importa aquí es la influencia política y no la propiedad *per se*⁹. Esta debilidad teórica de los argumentos favorables a la privatización debería tenerse en cuenta cuando se evalúan los procesos reales por los que se produjo en todo el mundo la desinversión del Estado. En la práctica, como veremos, los caminos tomados variaban mucho más de lo que la teoría de la privatización estaría generalmente dispuesta a reconocer.

Las rutas de la privatización

En el último período, se pueden identificar tres modelos distintos de aproximación del Estado a la privatización: la terapia de choque aplicada en los países del Comecon, el camino «discrecional» emprendido por muchos países de la OCDE, especialmente en Europa y Japón, y el modelo asiático. Los examinaremos por orden inverso. En primer lugar, la reducción de la participación de las empresas públicas en las economías de Corea del Sur, India, Taiwán y China, fue en mucha mayor medida el resultado del rápido crecimiento del sector privado, promocionado por la inversión pública, que de una masiva desinversión estatal. En la República Popular China, la política adoptada era modernizar las grandes empresas públicas, privatizar las empresas pequeñas en sectores no estratégicos y estimular las empresas locales y municipales (TVES), que aunque eran públicas están clasificadas como no estatales. El gran crecimiento de la inversión privada en China, ya sea nacional, internacional o en empresas conjuntas con las empresas locales y municipales, explica el declive relativo del papel desempeñado por éstas últimas que, sin embargo, todavía ocupan los puestos de mando de la economía. En India, el proceso de privatización alteró muy poco el papel del Estado en la economía y lo mismo sucede con varios países más. Un punto importante adicional que debemos señalar es que en Asia, a pesar de la apertura del sector financiero a la banca extranjera, éste ha permanecido fuertemente concentrado en los bancos públicos y en grandes grupos nacionales, siendo la participación de los bancos extranjeros minoritaria. Las infraestructuras también han permanecido en manos públicas, a excepción de las telecomunicaciones. La privatización no ha modificado significativamente esta característica del capitalismo asiático.

En segundo lugar, en muchos países de la OCDE, aunque las circunstancias que motivaron la creación de empresas públicas después de la Segunda Guerra Mundial podían haber cambiado (desarrollo de la tecnología de la información, surgimiento de nuevas industrias menos intensivas en capital), las razones para mantener ciertos sectores bajo control estatal no se desvanecieron de repente en la década de 1990. En la eurozo-

⁹ Bob Rowthorn y Ha-Joon Chang, «Public Ownership and the Theory of the State», Thomas Clarke y Christos Pitelis (eds.), *The Political Economy of Privatization*, Nueva York, 1993, p. 61.

na y Japón, incluso la privatización a gran escala no acababa por completo con el control estatal de las empresas nacionalizadas, especialmente en sectores estratégicos como el aeroespacial y la defensa, el petróleo y el gas, la electricidad, las telecomunicaciones y el transporte. En *The Challenges of Privatization*, Bortolotti y Siniscalco señalaban que entre 1977 y 1999, solamente el 47 por 100 de los 2.459 acuerdos registrados en 121 países implicaban la venta de la mayoría de las acciones¹⁰. Analizando las economías de la OCDE podemos comprobar que en Austria el Estado tenía la propiedad mayoritaria del 81 por 100 de las compañías privatizadas, el 100 por 100 en Finlandia, el 40 por 100 en Alemania, el 50 por 100 en Japón y el 33 por 100 en Suecia, frente a la cifra del 0 por 100 en México. En muchos países de la OCDE la privatización suponía el mantenimiento de un poder discrecional por parte del Estado sobre las compañías privatizadas mediante acciones de oro, que permitían una separación entre los derechos de propiedad y los derechos de control, a pesar de lo afirmado por los economistas institucionalistas modernos. Este tipo de tenencia de acciones permite influir en la toma de decisiones de gestión y garantiza eficazmente un veto sobre las transacciones. Las acciones de oro han sido utilizadas y, todavía lo son, en muchos países, incluyendo Gran Bretaña, para proteger los intereses nacionales en los campos de la energía, los servicios, la industria aeroespacial y las líneas aéreas nacionales¹¹.

En tercer lugar, se ha utilizado la terapia de choque. Este ensayo sostiene que las masivas privatizaciones de Bolivia, Perú, México, Argentina y Brasil son similares, tanto en extensión como en velocidad, a las que se produjeron en Europa del Este y la antigua Unión Soviética después de 1991. Un informe del Banco Mundial señalaba con respecto a las «economías de transición» de Europa del Este (aunque la observación se podía aplicar igualmente a América Latina), que la «decisión sobre qué privatizar era mecánica: todo lo posible»¹². Se podría añadir, «lo más rápidamente posible». Esta ruta radical se percibía como una oportunidad única de emprender lo que el Banco Mundial describía como una reforma «irreversible»¹³. Tanto en América Latina como en Europa del Este los compromisos con el «carácter irreversible» estaban dirigidos a recalcar la imposibilidad de un regreso a la administración anterior. En ese sentido, la privatización era también una herramienta ideológica que servía para diferenciar a los gobiernos actuales de los re-

¹⁰ B. Bortolotti y Siniscalco, *Challenges of Privatization*, cit. p. 97.

¹¹ Por ejemplo, fueron utilizados por Gran Bretaña cuando la Kuwait Investment Office empezó a acumular participaciones en BP, y recientemente por Estados Unidos en contra de China, Italia y Francia para impedir ofertas por los servicios de agua, gas, electricidad y telefonía.

¹² Roberto Zagha y Gobind Nankani, *Economic Growth in the 1990s*, Washington, 2005, p. 167.

¹³ Existe, sin embargo, una contradicción básica en esta clase de privatización: los propios inversores, en los principales grupos financieros, no buscarán adquirir nada «irreversible» o sujeto a fuertes regulaciones; por ello para poder vender rápidamente a escala masiva, el gobierno en cuestión tiene que ofrecer condiciones extraordinariamente atractivas, a menudo en forma de generosos incentivos o «precios regalados».

gímenes precedentes, asociados a la inflación, el estatismo o el gobierno autoritario. Trazaremos el mapa de las privatizaciones en los principales países de América Latina para arrojar luz sobre el proceso por el cual la oleada de la década de 1990 ha reestructurado la extracción capitalista en la región; un proceso en el que los grandes grupos económicos nacionales han consolidado sus intereses, mientras que los nuevos consorcios nacionales e internacionales y las multinacionales españolas y estadounidenses se han convertido en los mayores propietarios en una variedad de sectores.

El mapa de las desinversiones

Chile fue el primer país en realizar una privatización masiva. Las desinversiones durante la dictadura de Pinochet constituyeron un anticipo de los cambios estructurales que, dos décadas después, se implantarían en todo el continente. En la primera oleada, 259 empresas que habían sido nacionalizadas por Allende fueron reprivatizadas, siendo el 65 por 100 de los activos en cuestión distribuidos entre solamente ocho grupos económicos. En la segunda fase, emprendida después de 1985 con el apoyo del CORFO, el organismo de desarrollo estatal, se vendieron unas 200 empresas industriales y de servicios a precios de saldo. A finales de 1989 todas las empresas públicas importantes habían sido privatizadas, con la excepción de CODELCO, el monopolio del cobre, que permanecía en manos del Estado y era una valiosa fuente de ingresos para las compras de armas del régimen militar¹⁴.

Después de Chile, México fue el siguiente país donde la privatización adquirió velocidad. El proceso empezó durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1983-1988), aunque inicialmente estuvo centrado en pequeñas empresas públicas y produjo relativamente pocos ingresos. Se intensificó de modo espectacular con el presidente Carlos Salinas (1989-1994), quién en octubre de 1990 creó una «Unidad de Privatización» para supervisar las desinversiones. A finales de su mandato, el número de empresas públicas se había reducido a 80, cuando en 1983 había más de 1.000. Entre los activos de los que se había deshecho el Estado estaban no solo dos líneas aéreas nacionales, el monopolio estatal de las telecomunicaciones, la televisión y los servicios públicos, las grandes empresas industriales (fundiciones, plantas azucareras, fábricas de camiones, minas), sino que también entre junio de 1991 y julio de 1992 se privatizaron 18 bancos que habían sido nacionalizados debido a la crisis de la deuda de 1982. Las empresas nacionales fueron las principales beneficiarias, ya que las instituciones financieras y los grupos industriales diversificaron sus participaciones por toda la economía. El proceso alcanzó su cima entre 1990 y 1992

¹⁴ Hector Schamis, «Re-Forming the State», *The Politics of Privatization in Latin America and Europe*, Michigan, 2002, capítulos 2-4.

y en 1995 había supuesto más de 20 millardos de dólares en ingresos (cuadro 4), mientras se reducía la participación del Estado en el PIB en casi un tercio. En el momento en que el sucesor de Salinas, Ernesto Zedillo, tomó posesión en 1995, quedaba poco que privatizar excepto PEMEX, la compañía estatal del petróleo, sobre la que todavía hoy se sigue luchando.

Cuadro 4: Ingresos procedentes de las privatizaciones

Brasil	33,11
Argentina	32,48
México	22,06
Perú	5,26
Bolivia	2

Cifras en millardos de dólares de 1995.

Fuente: Banco Mundial, *Privatization Database*, 2000.

En Argentina, la desinversión la puso en marcha Carlos Menem, que había resultado elegido con un programa populista en 1989, pero que una vez en el cargo invirtió rápidamente la dirección para implantar medidas de austeridad y uno de los procesos de privatización más rápidos a escala mundial. Inicialmente se realizó mediante decretos presidenciales, para soslayar la resistencia del Congreso, y se desarrolló en tres fases. Entre 1989 y 1993, se vendieron las líneas aéreas estatales, el monopolio telefónico, la explotación de autopistas, petróleo y electricidad, produciendo unos ingresos de 10 millardos de dólares, aunque en el caso de Argentina muchas de las privatizaciones implicaban la compra de instrumentos de reducción de la deuda. El ritmo de la desinversión se ralentizó considerablemente a mediados de la década de 1990, pero se reactivó en 1997-1998 cerca del final del segundo mandato de Menem, cuando se completaron las ventas de las oficinas de correos y de 33 aeropuertos estatales. Los inversores extranjeros desempeñaron un papel fundamental en el proceso de privatización, representando casi el 60 por 100 de los ingresos; el capital estadounidense adquirió activos en diversos sectores, mientras que la inversión española y chilena se concentraba en las telecomunicaciones, la electricidad y el transporte¹⁵. La posición de conglomerados nacionales también se vio considerablemente fortalecida, las ventas de acciones estatales les permitía comprar a los competidores y consolidar su control sobre sectores clave de la economía. Entre 1989 y 1999, los ingresos totales calculados en dólares de 1995 ascendieron a 32 millardos (cuadro 4).

Sin embargo, el país que generó los mayores ingresos por la privatización fue Brasil, con más de 33 billones. Aunque la privatización empezó aquí más tarde que en otros sitios, se aceleró poderosamente hacia el final de la década. La desinversión estatal, *desestatização*, había formado parte del programa anunciado por Collor de Mello después de su elección a fina-

¹⁵ Luigi Manzetti, *Privatization South American Style*, Oxford, 1999, pp. 120-121.

les de 1989 y las privatizaciones de la siderurgia pública y de un grupo petroquímico se realizaron durante su mandato y el de su sucesor, Itamar Franco. Pero fue solamente con la elección de Fernando Enrique Cardoso en 1994 cuando la privatización pasó a primer plano de la agenda política. Poco después de su elección, Cardoso creó el Conselho Nacional de Desestatização para supervisar la desinversión y rápidamente eliminó los obstáculos constitucionales que quedaban para la venta de empresas públicas. Junto a nuevas ventas de empresas industriales (aceros y petroquímicas), los mayores ingresos procedieron de la minería, con la subasta de la Companhia Vale do Rio Doce en 1997; de los servicios de agua, gas y electricidad, donde varias de las compañías eléctricas que formaban Eletrobrás se vendieron entre 1995 y 1998; y de las telecomunicaciones, donde las subastas en 1998 de varios de los componentes de Telebrás proporcionaron al gobierno casi 20 millardos de dólares. Al concluir el primer mandato de Cardoso, a finales de 1998, solamente quedaba en manos del gobierno Petrobrás, la compañía petrolera estatal. Como en Argentina y México, los grupos nacionales, incluyendo los fondos de pensiones, fueron los principales beneficiarios, mientras que los inversores extranjeros participaban en mucho menor grado que en otros lugares de América Latina.

La privatización en Perú, aunque generó menos ingresos que en Argentina, se produjo siguiendo un modelo comparable; la llevó adelante un presidente elegido con un programa popular que una vez en el cargo inmediatamente da un giro de 180 grados para implantar medidas de austeridad, el «Fujishock», en referencia al presidente Alberto Fujimori. Como Menem, Fujimori inicialmente estableció la liberalización por decreto, aunque a diferencia de su colega argentino, Fujimori se ocupó de la oposición disolviendo el Congreso y suspendiendo la Constitución en 1992. Al contrario de la experiencia argentina, las privatizaciones despegaron a mediados de la década, una vez superados los obstáculos constitucionales y vencida la resistencia del movimiento obrero organizado. Los principales ingresos procedieron de Entel y Telefónica del Perú, vendidas en 1994 y 1996, respectivamente, y de las compañías eléctricas vendidas en el mismo periodo. Las empresas de minería y de hidrocarburos también sufrieron desinversiones que comenzaron en 1992, las líneas aéreas estatales se vendieron en 1993 y a principios de 1995 ya se habían vendido todos los bancos del Estado. Las operaciones ascendieron a 5 millardos de dólares, la mayor parte procedentes de inversores extranjeros de España, Estados Unidos, Chile y Canadá.

Bolivia representa de alguna manera un caso diferente. El presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993) privatizó algunas empresas públicas pequeñas, pero las privatizaciones más importantes fueron realizadas por su sucesor Gonzalo Sánchez de Lozada, elegido en 1993. Tomaron la forma de «capitalización»: esto es, una venta del 50 por 100 de las acciones de las empresas públicas a inversores extranjeros, otro 45 por ciento depositado en un sistema de pensiones privado (el Fondo de Capitalización Colectivo) y el 5 por 100 restante asignado a los empleados de las empresas públicas. Por ello el tesoro nacional no percibía ningún ingreso, todo queda-

ba comprometido como inversión por el ganador de la subasta. A principios de 1994 se aprobó la legislación adecuada y las ventas principales continuaron durante los dos años siguientes: electricidad, telecomunicaciones y líneas aéreas en 1995, ferrocarriles en 1996. La compañía de gas y petróleo, YPFB, el monopolio estatal más valioso, fue dividida en cuatro partes en 1996 por una nueva ley de hidrocarburos, tres de las cuales fueron «capitalizadas» con inversiones procedentes de Amoco, Shell y un consorcio hispano-argentino. Sin embargo, Hugo Banzer (1997-2001) abandonó el sistema de «capitalización»; las privatizaciones posteriores fueron simples ventas a precios regalados de la minería, el petróleo y el gas y de concesiones ofrecidas a consorcios extranjeros sobre la red de suministro de agua (las drásticas subidas de tarifas ocasionaron las «Guerras del Agua» de Cochabamba a principios de la década de 2000). La cancelación de estos contratos demostró ser el comienzo de una ola antineoliberal en Bolivia, que llevó a Evo Morales al poder en 2006 y provocó la renacionalización de diversas empresas.

Motivaciones

Después de haber examinado la implantación de la desinversión del Estado en diversos países, ahora necesitamos buscar sus razones, ¿qué fue lo que motivó la masiva privatización realizada en América Latina? Como se desprende de los datos del Banco Mundial recogidos en el cuadro 2, las empresas públicas no eran una fuente crónica de ineficiencia o una carga permanente sobre el tesoro de esos países. La tesis de la ineficiencia tampoco recoge el hecho de que en los países donde la empresa estatal tenía un beneficio elevado, como Brasil y México, el crecimiento económico era mayor que en aquellos donde la empresa privada tenía un papel más prominente. Es cierto que en los países carentes de importantes recursos minerales, se produjeron durante los años setenta sustanciosas transferencias a empresas públicas, debido principalmente a la competencia de precios, a los aranceles y a los grandes niveles de inversión. Pero durante la década de los ochenta estas transferencias se habían reducido en la mayoría de los Estados de la región, ya que la inversión de la empresa pública sufrió una fuerte contracción. Las devaluaciones de los tipos de cambio, los tipos de interés elevados, tanto de la deuda externa e interna como de la deuda nacional, la fuga de capitales y la recesión económica, provocaron una rápida expansión del déficit público, que desembocó efectivamente en la transferencia a los acreedores de asombrosas proporciones del PIB. Por todo ello, la creciente fragilidad del sector público en esta década debería adscribirse principalmente a factores macroeconómicos.

En América Latina se invocaron extensamente dos nuevos argumentos económicos a favor de la privatización masiva. El primero era que la privatización constituía una herramienta adecuada para atraer nuevos préstamos y la inversión extranjera necesarios para sortear la escasez de moneda fuerte, el principal problema macroeconómico de la región y, continuando el

razonamiento, que la desinversión estatal era políticamente esencial para obtener paquetes financieros del FMI y del Banco Mundial. Pero aunque esto puede resultar convincente aplicado a África, donde la privatización realmente empezó bajo presión directa del FMI y donde el Banco Mundial era la principal fuente de flujos de capital, esta visión exagera las presiones externas que operaban en América Latina. Aquí, como hemos visto, la privatización se emprendió en serio durante los años noventa, en el momento en que después del rápido éxodo de finales de los ochenta, los flujos de capital de nuevo eran positivos. Lo que permitió esta inversión, fue el Plan Brady, un proyecto para reestructurar la deuda que primero firmó México en 1989-1990, Venezuela en 1990, Argentina y Brasil en 1992, Bolivia en 1993 y Ecuador en 1994. Perú fue la excepción porque su Plan Brady llegó en 1997, después de que se hubieran realizado la mayoría de las privatizaciones. Muchos países de América Latina, por consiguiente, habían empezado a recibir nuevos flujos antes de emprender el proceso de privatización masiva. Y aunque la desinversión era ciertamente un vector importante en la agenda política promovida para la región por el Tesoro de Estados Unidos, el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, no se impusieron condiciones directas a los acuerdos de re-financiación o a los préstamos y, menos aún, un obligado programa de privatización.

El segundo argumento mantenido es que la privatización era necesaria para reducir tanto la deuda externa como la deuda pública interna a fin de alcanzar los objetivos de austeridad presupuestaria del programa de ajuste del FMI para los países endeudados. En Argentina, por ejemplo, la razón esgrimida para la privatización masiva era conseguir un Instrumento de Financiación Ampliada que ofrecía el FMI, una reestructuración de la deuda y acceso al Plan Brady¹⁶. Las privatizaciones aquí implicaban un gran número de *debt-equity swaps*, mediante los que los bancos acreedores tenían la opción de utilizar bonos para comprar activos privatizados¹⁷. En Brasil, donde el principal argumento que se ofrecía era igualmente la necesidad de reducir la deuda pública, se utilizaron ampliamente *debt-equity swaps* comparables. Pero incluso un defensor tan entusiasta de la privatización como el Banco Mundial, advertía que había límites para la efectividad de esta receta para rebajar la deuda. La privatización no es una política barata para el Estado: la ola de desinversión de los años noventa en México, por ejemplo, implicaba la transferencia al Estado de pasivos de las empresas, renegociaciones de los contratos laborales existentes, elevados aranceles y la oferta de incentivos especiales en el impuesto so-

¹⁶ El programa para Argentina del FMI en 1988-1989 recomendaba reformas estructurales que incluían la privatización y términos preferenciales para los bancos internacionales. Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina*, Buenos Aires, 2005.

¹⁷ Ernest Bartell, «Privatization. The Role of Domestic Business Elites», en Werner Baer y Melissa Birch (eds.), *Privatization in Latin America. New Roles for the Public and Private Sectors*, Westport, 1994.

bre la renta¹⁸. Además, aunque las privatizaciones de la década de 1980 en México habían coincidido con elevados déficits fiscales, en el momento en que empezó la segunda oleada no había ningún déficit fiscal que recortar, sino por el contrario un superávit¹⁹.

Sin embargo, la refutación más decisiva de la idea de que la privatización era necesaria para recortar drásticamente la deuda externa, fue el resultado las desinversiones. Las privatizaciones en Argentina, Brasil y México colocaron los valores latinoamericanos en el mercado financiero mundial, atrayendo un elevado volumen tanto de inversión directa como en cartera. La llegada de estos flujos permitió a los países en cuestión emprender planes de estabilización basados en tipos de cambio fijos. En todos ellos, la apreciación del tipo de cambio real, junto a la liberalización comercial, provocó un elevado déficit en cuenta corriente, financiado con préstamos. En vez de reducir la deuda, la privatización se utilizaba para obtener garantías para nuevos préstamos, alimentando una profusión de préstamos similar a lo que había sucedido en la década de 1970 (cuadro 5). En Brasil y Argentina, el aumento de la deuda externa en la década de los noventa superaba ampliamente los ahorros producidos por las *debt-equity swaps*.

Cuadro 5. Deuda externa total amortizada en América Latina (saldo a fin de año en millones de \$)

	1990	1994	1999
Argentina	62.233	85.656	144.657
Bolivia	3.768	4.216	4.574
Brasil	123.439	148.295	241.468
Chile	18.576	21.768	34.167
México	106.700	139.818	167.500
Perú	22.856	30.392	27.966
Venezuela	35.528	41.179	30.619
Total de América Latina	448.231	562.830	759.085

Fuente: ECLAC, *Statistical Yearbook*, 2000.

El surgimiento de nuevas coaliciones

Habida cuenta de que las causas principales que provocaron la crisis de la deuda durante los años ochenta –el gran aumento de los tipos de interés en Estados Unidos y la ruptura del crédito exterior– eran exógenas a la región y se habían desvanecido a principios de los noventa, los proyec-

¹⁸ Miguel Ramirez, «Privatization and the Role of the State in Post-ISI Mexico», en W. Baer y M. Birch, *Privatization in Latin America*, cit.

¹⁹ Para una discusión sobre este aspecto, véase María Victoria Murillo, «Political Bias in Policy Convergence. Privatization Choices in Latin America», *World Politics* XLIV, 4, julio de 2002, pp. 462-493.

tos de América Latina para atraer nuevas inversiones no requerían desinversiones del Estado a gran escala para reducir la deuda externa. Más que ser una precondition necesaria para el relanzamiento del crecimiento económico, la privatización masiva fue de hecho impulsada por la política de la liberalización financiera. La crisis de la deuda de los años ochenta había creado dos respuestas simétricas: un rescate público del endeudado sector privado, favoreciendo a grandes grupos mediante la nacionalización de la deuda privada (Argentina, Brasil, Chile y México fueron los casos más llamativos a principios de los ochenta), y una acumulación privada de activos denominados en dólares en paraísos fiscales, normalmente con los mismos bancos que habían suscrito la deuda pública. El colapso del sector público también trajo el colapso de la inversión pública, de las compras del gobierno y de los subsidios y transferencias a la producción, que históricamente eran de vital importancia para la empresa privada. Se establecieron nuevos subsidios para proteger a los deudores privados del riesgo de los tipos de cambio. Sin embargo, la socialización efectiva de la deuda externa no fue suficiente para animar a los grandes negocios a reanudar la inversión, y el capital salió a raudales de América Latina hasta final de la década.

El resultado fue un aumento significativo del poder del capital financiero sobre el capital productivo. En palabras de Stephan Haggard y Sylvia Maxfield, una crisis de la balanza de pagos en un régimen financiero abierto

fortalecerá la posición política de aquellos sectores que son titulares o generadores de divisas. Entre ellos se cuentan los titulares de activos líquidos, el sector exportador, los acreedores e inversores extranjeros privados, los intermediarios financieros extranjeros y las instituciones financieras multilaterales. Esta «coalición no necesita organizarse o movilizarse políticamente para presionar a su favor, aunque habitualmente lo haga. Su poder también reside en la acuciante amenaza política de expatriar su capital o de negarse a prestar o invertir²⁰.

Los elevados tipos de interés de la década de los ochenta hicieron posible el enriquecimiento sin precedentes de una nueva clase financiera de titulares de bonos. Su recién acuñada riqueza hacía posible emprender una ronda masiva de «acumulación por usurpación» de los activos estatales²¹.

La desregulación financiera ofrecía a los titulares de activos denominados en dólares la oportunidad de invertir esta riqueza «dolarizada» en activos del Estado baratos, subvencionados y sólidos. La fuga de capitales de la

²⁰ Stephan Haggard y Sylvia Maxfield, «The Political Economy of Financial Internationalization in the Developing World», Robert Keohane y Helen Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge, 1996, p. 215.

²¹ La distinción entre «acumulación mediante expansión» y «acumulación mediante invasión» procede de Prahat Patnaik, «The Economics of the New Phase of Imperialism», documento presentado en la conferencia de Ankara sobre «Acts of Resistance from the South against Globalization», 5-7 de septiembre de 2005.

década de los ochenta empezó a remitir a finales de la misma, en gran parte debido al Plan Brady de conversión de la deuda, pero también porque los acuerdos de privatización eran un canal atractivo para repatriar el capital²². Realmente, hay una fuerte conexión entre las oleadas de privatizaciones y los flujos de capital nacional. Durante la última mitad de la década de los noventa, en la que se efectuó el segundo gran bloque de privatizaciones, se produjo una combinación de inversión extranjera directa, concesión de nuevos préstamos y huida de capital. Benu Schneider ha sugerido que esto evidencia un viaje de ida y vuelta, en el que la deuda externa y la inversión extranjera directa financian la fuga de capital, mientras que el flujo exterior de capital residente financiaba el flujo de entrada de capital²³. El elevado nivel de fuga de capitales de América Latina en 1998, próximo a los 50 millardos de dólares, se corresponde con la gran contracción de los mercados financieros después de la crisis asiática, rusa y brasileña; aunque, simultáneamente, también hubo significativas ventas de activos públicos.

La crisis de la balanza de pagos de los años ochenta no solamente reorientó el poder económico hacia los propietarios de monedas fuertes y forzó una severa contracción de los presupuestos del Estado, sino que también coincidió con una crisis del Estado desarrollista en gran parte de América Latina, ideológicamente asociada en muchos países con la dominación militar de la sociedad civil. A medida que los regímenes militares caían en Brasil, Argentina, Bolivia y Perú o sufrían una auténtica derrota militar como en la Guerra de las Malvinas, los pensadores liberales buscaron enfatizar la conexión entre la empresa pública y los gobiernos autoritarios, describiendo la privatización como una ruptura con el pasado tanto político como económico. Las corrientes nacionalistas que querían defender a las instituciones del desarrollo fueron incapaces de contrarrestar esta visión, mientras que las visiones alternativas de un «Estado social» que podían suceder al modelo de desarrollo, habían nacido muertas: los agentes que podían haberlas construido habían sido debilitados drásticamente por la inflación y el desempleo de los años ochenta, cuando los salarios de la clase trabajadora y los sindicatos entraron en declive.

En la década de 1980, los argumentos políticos para una nueva coalición se vieron fortalecidos en Brasil, Argentina, Bolivia y Perú por episodios de hiperinflación, que fueron abordados sin éxito por los gobiernos nacionalistas, reforzando la posición de aquellos que apostaban por una nueva estrategia económica. Los tecnócratas relacionados con instituciones multilaterales y académicas estadounidenses entraron en los Ministerios de Economía de la

²² Sin embargo, hay que señalar que la frontera entre capital residente y capital extranjero ha quedado desdibujada: «las élites nacionales en muchos países de América Latina han aprendido a comportarse como inversores internacionales después de muchos años de fuga de capitales», E. Bartell, «Privatization. The Role of Domestic Business Elites», cit., p. 86.

²³ Benu Schneider, *Resident Capital Outflows. Capital Flight or Normal Flows? A Statistical Interpretation*, Londres, 2003.

mayoría de los países de América Latina a finales de la década de los ochenta y principios de la siguiente, formando un puente entre el gobierno y los grandes grupos industriales y financieros nacionales, garantizando conexiones con agencias multilaterales y medios de comunicación. El primer equipo económico de Menem, por ejemplo, procedía completamente de las filas de la Bunge & Born Corporation, y el ministro de Economía Domingo Cavallo trajo a docenas de técnicos para dirigir la economía argentina.

Si la tarea de esta cohorte era convencer a los grupos empresariales nacionales y extranjeros de que estaba en camino un «gran giro», como se denominaba en aquél momento a la política neoliberal en Venezuela, los conversos recientes como Menem, Cardoso y Fujimori eran responsables de convencer a la población en general y al movimiento obrero organizado en particular, de que la privatización era indispensable para proporcionar nuevos recursos destinados a aumentar el gasto social y para alcanzar un crecimiento sostenible²⁴. Pero para los dirigentes políticos, la privatización era por encima de todo un medio para construir nuevas alianzas alrededor de los poderosos grupos económicos que habían surgido de la coyuntura de la década de los ochenta. En ese sentido, la decisión de privatizar tan rápida y ampliamente era, en el caso de los políticos de partidos gobernantes (el PRI en México, el Partido Justicialista en Argentina, Acción Democrática en Venezuela), una manera de demostrar una distancia respecto a afiliaciones pasadas y un fuerte compromiso con estas nuevas alianzas.

Semblanzas de familia

Un examen más detenido de los agentes implicados nos dará alguna indicación de las características comunes de estas alianzas en toda América Latina. En el caso de Argentina, una de las características distintivas de la privatización era la concentración de activos privatizados en unos cuantos grupos empresariales nacionales que habían sido los principales beneficiarios de la vieja política industrial. Estos grupos, los principales titulares de la deuda pública, participaron ampliamente en el proceso de privatización. Su posición privilegiada y la utilización de una moneda devaluada también les permitía consolidar y extender su poder, mientras creaban redes con grupos extranjeros y acreedores externos. Como ha señalado Luigi Manzetti, «ya que el proceso de desinversión esbozaba un método de pago que incluía deuda extranjera, los consorcios compradores a menudo incluían un banco acreedor y/o una empresa internacional que operaba en el área a privatizar y una gran empresa nacional perteneciente a uno de los principales grupos económicos»²⁵. Otros participantes

²⁴ En México, por ejemplo, la privatización se justificaba por la necesidad de financiar el Programa Nacional de Solidaridad. M. V. Murillo, «Political Bias in Policy Convergence», cit., p. 484.

²⁵ L. Manzetti, *Privatization South American Style*, cit., p. 134.

importantes en el proceso fueron los sindicatos peronistas: cuando Menem «privatizaba las mismas compañías nacionalizadas por Perón cincuenta años atrás, los sindicatos peronistas no solo lo aceptaron, sino que también se convirtieron en empresarios privados como propietarios de servicios públicos, ferrocarriles, transporte marítimo y fondos de pensiones»²⁶. Una parte significativa de la clase obrera industrial quedaba incorporada a los intereses financieros, buscando proteger sus activos ante la continua depreciación del tipo de cambio y, por ello, tan comprometida con la política de convertibilidad del peso de Menem como las grandes empresas.

Una estrategia comparable respecto al movimiento obrero se puso de manifiesto en México. Salinas obtuvo el apoyo de los sindicatos en el proceso de privatización a cambio de concesiones para que se unieran al mismo. Realmente, tanto a Menem como a Salinas se les ha descrito como artífices conscientes de la reestructuración de la «coalición política populista metropolitana» al seleccionar

a los ganadores y perdedores tanto de la comunidad empresarial como del movimiento obrero organizado [...] hicieron decididos esfuerzos para cooptar a dirigentes y sectores sindicales clave convirtiéndolos en socios del proceso de reforma económica [...] Estos sindicatos tendían a encontrarse en los sectores industriales más competitivos y orientados a la exportación. En ellos surgió un nuevo sindicalismo, que enfatizaba en la colaboración de los trabajadores y los patronos a nivel de empresa, la propiedad de los trabajadores de acciones de las empresas privatizadas y la descentralización de las negociaciones entre patronos y trabajadores. Sus dirigentes a menudo se vieron recompensados con puestos gubernamentales o fueron interlocutores visibles de los funcionarios estatales en el proceso de reforma²⁷.

No obstante, las relaciones clave del gobierno de Salinas se forjaron con las grandes empresas, selladas mediante la adopción de una estrategia de mayor apertura de las cuentas de capital, de reversión de la fuga de capitales y de privatización de las grandes empresas y bancos estatales²⁸. Los grandes grupos financieros, cuyos activos habían sido nacionalizados en 1982, habían exigido la privatización como compensación por un tipo de interés sobrevalorado. Aunque los principales grupos financieros privados nacionales desempeñaron un papel decisivo en la política de liberalización, los bancos extranjeros también fueron vitales en el proceso de

²⁶ M. V. Murillo, *Labour Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*, Cambridge, 2001.

²⁷ Edward Gibson, «The Populist Road to Market Reform. Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina», *World Politics* II, 3, abril de 1997, pp. 358-359.

²⁸ Como señala Hector Schamis, «la cualidad estratégica de esta alianza se hizo explícita en febrero de 1993, cuando en una comida con 27 de los hombres más ricos del país [...] Salinas les pidió a cada uno de ellos que donaran 25 millones de dólares para la campaña electoral de 1994», H. Schamis, *Re-Forming the State*, cit., pp. 121-122.

desinversión en los bancos estatales, adquiriendo finalmente una presencia dominante en el sector bancario. Este fue el resultado directo de la política mexicana, implementada bajo el Tratado de Libre Comercio, de apertura del sector financiero (bancos, valores y compañías de seguros) después de 2000²⁹.

En Brasil, por el contrario, aunque el proceso de privatización estuvo fuertemente apoyado por los grupos empresariales nacionales, no fue una política concebida en respuesta a la elevada inflación o a los problemas macroeconómicos, sino por el contrario implementado por los gobiernos de Collor y Cardoso por razones esencialmente políticas e ideológicas. Sin embargo, era básico para satisfacer los intereses de los grupos financieros nacionales e internacionales y permitir el establecimiento de fuertes relaciones entre ellos. Como en otras partes de América Latina, la privatización en Brasil fue dirigida por un consorcio mixto, que establecía nuevas *joint ventures*. La *desestatização* aumentó el poder de los nuevos grupos económicos que habían surgido de la liberalización financiera, pero también de los grupos empresariales nacionales que históricamente habían sido importantes clientes de la empresa pública, especialmente en los sectores del acero y de la industria petroquímica³⁰. Una importante característica específica de la privatización brasileña fue la participación de los fondos de pensiones y de inversión. Por ejemplo, el consorcio que en mayo de 1997 compró la Companhia Vale do Rio Doce, incluía no solamente a la acería CSN, la financiera Opportunity Asset Management (establecida en un paraíso fiscal) y el Nations Bank (con sede en Estados Unidos), sino también a cuatro fondos de pensiones brasileños (Previ, Petros, Funcel y Funesp)³¹.

En todos los casos, el nuevo papel desempeñado por los grandes grupos nacionales estaba estrechamente vinculado al de los inversores extranjeros, especialmente en la banca, las telecomunicaciones y la energía, ya que los consorcios que fusionaban a estos grupos con multinacionales e inversores internacionales dominaran el proceso de privatización. Dado el elevado valor de las ventas de activos públicos en los sectores energético, de las telecomunicaciones y bancario, y la fuerte representación de las multinacionales en las operaciones realizadas en los mismos, no resulta sorprendente que la masiva privatización aumentara la participación del capital extranjero en las economías de América Latina. Pero la característica especial de esta oleada de internacionalización fue que en todo el continente grandes bancos y grupos industriales españoles tomaron la iniciativa, especialmente el BBVA y el Ban-

²⁹ La fase inicial de protección exigida por el gobierno mexicano era de veinte a treinta años, pero llegó a un compromiso, bajo una «presión intensa de compañías financieras y bancarias estadounidenses, que originalmente querían que todas las restricciones desaparecieran en un año», M. Ramírez, «Privatization in Post-ISI Mexico», cit., p. 35

³⁰ W. Baer y M. Villela, «Privatization and the Changing Role of the State in Brazil», cit.

³¹ L. Manzetti, *Privatization South American Style*, cit., p. 213

co de Santander en la banca, Endesa, Unión Fenosa e Iberdrola en el sector energético; Repsol en el sector del petróleo y del gas; Telefónica en las telecomunicaciones. El objetivo estratégico de estos grupos era aumentar el valor del capital accionario de sus empresas, para poder competir con los grandes grupos europeos en el mercado español del agua, el gas, la electricidad y la telefonía, una estrategia apoyada con firmeza por el gobierno español y enormemente facilitada por las masivas y buenas oportunidades abiertas en América Latina.

Ganadores y perdedores

Como en el último cuarto del siglo XIX, cuando la integración comercial y financiera generó una división enorme en los países periféricos, favoreciendo los intereses cosmopolitas y sus actividades, la integración financiera de la última década del siglo XX causó una grieta entre las coaliciones de intereses existentes y un nuevo conjunto de grupos cosmopolitas y los que se relacionaban con ellos. Estas nuevas coaliciones, encabezadas por tecnócratas y grupos financieros dominantes que surgieron de la crisis de la balanza de pagos de la década de 1980, exigían la privatización como el núcleo programático de un cambio en el poder económico, desde el capital productivo al capital financiero.

Los mayores beneficiados de la privatización en América Latina fueron, como hemos visto, los sectores de capital nacional, en consorcio con inversores extranjeros atraídos por el bajo precio de los valores y las elevadas tasas de retorno de las «economías emergentes». En Argentina y México, la desinversión creó nuevas alianzas políticas alrededor del gobierno central: los grandes grupos empresariales, especialmente los grupos financieros, en unión con el viejo partido hegemónico (peronista o PRI) y sectores concretos del movimiento obrero. En Brasil, que carece de un partido equivalente, se produce una configuración ligeramente diferente, pero el PT, en el poder desde 2002, no ha tenido empacho en conservar las realizaciones de Cardoso. Estas nuevas coaliciones distributivas han cambiado por completo el panorama donde se forjaba, durante los años de elevado crecimiento, la relación entre el Estado y las empresas a favor de estas últimas, en un medio macroeconómico donde el capital financiero es el que manda.

Por encima de todo, ésto ha sido una actuación política. Hemos visto como los argumentos económicos no pueden explicar la adopción sistemática, prácticamente sincronizada, de políticas de privatización en toda América Latina. La primacía de las motivaciones ideológicas se puede ver en las afirmaciones de varios de los propios actores. Por ejemplo, la dirección del CO-PRI, el órgano encargado de supervisar la privatización en Perú, decía en junio de 1992, «vamos a vender, no importa a qué precio». El mismo año el ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo, dejaba claro las apuestas políticas del programa de desinversión: «Menem está cambiando todo lo

que hizo Perón después de la Segunda Guerra Mundial³². Pero aunque las ideas eran esenciales para la construcción de un consenso alrededor de los nuevos grupos de interés, también es importante registrar el hecho de que no hubieran prosperado sin el apoyo material proporcionado por la coyuntura macroeconómica, dominada a su vez por la economía de Estados Unidos y las opciones de sus políticos.

Un cálculo completo de los ingresos del proceso de privatización requeriría un tratamiento más extenso que no es posible llevar a cabo aquí. Sin embargo, está claro que mientras las elites nacionales cosecharon generosos beneficios, la ola de desinversión de los noventa produjo un desempleo enorme al conllevar una reducción del tamaño de las empresas públicas, que provocó que cientos de miles de personas se quedaran sin trabajo, uniéndose al creciente número de latinoamericanos en el «sector informal». Durante la década neoliberal, la disparidad de renta aumentó en todo el continente, creciendo dramáticamente en Bolivia, cuyo coeficiente Gini pasó de 0,42 en 1991 a 0,6 en 2002; en los doce años desde 1992 a 2004, el de Argentina pasó del 0,45 al 0,51, mientras que Perú y Venezuela experimentaron aumentos más pequeños aproximadamente en el mismo período³³. Las «reformas» neoliberales tampoco supusieron beneficios significativos para la economía en su conjunto en términos de crecimiento: el final de la década de 1990 y el comienzo de la siguiente fue un periodo de estancamiento generalizado, y la breve reanimación de 2004 se puede adscribir en gran medida a los elevados precios de las materias primas. Mientras tanto, el actual declive ha reducido severamente los índices de crecimiento en América Latina, ya que la liberalización de las décadas de los ochenta y noventa dejó a sus economías muy vulnerables ante las repentinas retiradas de capital y los vaivenes del mercado exterior. La oleada de gobiernos de centroizquierda que han llegado al poder en América Latina en la primera década del siglo XXI se ha interpretado como una señal del debilitamiento del control del neoliberalismo sobre el continente³⁴. Sin embargo, con notables excepciones, el compromiso de revisar las desinversiones de los años noventa no se ha producido hasta la fecha. Razonablemente, serían proyectos de ese tipo los que proporcionarían una clara señal de la ruptura fundamental con el modelo neoliberal.

³² Ambas recogidas en *ibid.*, pp. 275, 71.

³³ Datos del Banco Mundial; los datos correspondientes a Perú son el 0,44 en 1990 y el 0,52 en 2003; a Venezuela 0,42 en 1993, 0,48 en 2003.

³⁴ Emir Sader, «The Weakest Link?», *NLR* 52, julio-agosto de 2008, p. 5 [ed. cast.: «El eslabón más débil», *NLR* 52, septiembre-octubre de 2008].