



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Ghibaudi, Javier Walter

El Banco Nacional de Desarrollo de Brasil : su relación con las privatizaciones, asociaciones público-privadas y concesiones (2003-2014)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Ghibaudi, J. W., Werner, D. (2019). *Profesiones asistenciales y adultos desestabilizados. Revista de Ciencias Sociales*, 10 (35) 83-99. Bernal, Argentina : Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1721>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Javier Walter Ghibaudi y Deborah Werner

El Banco Nacional de Desarrollo de Brasil

SU RELACIÓN CON LAS PRIVATIZACIONES, ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y CONCESIONES (2003-2014)

Introducción

El presente artículo tiene como temática de estudio la relación entre el Estado, la acumulación de capital y los grupos económicos en su especificidad sudamericana y en el período que, en sentido más amplio, puede denominarse de neoliberalización. Esto es, los procesos que buscan rerregular la relación entre el Estado y la acumulación de capital a favor de una mayor mercantilización de la sociedad (Brenner *et al.*, 2010; Fernández, 2016). Nuestro objeto de estudio más específico es la articulación de esa relación observando el caso del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES)¹ en el período 2003-2014, teniendo como referencia de comparación tanto la década de 1990 –momento de instauración de las políticas de cuño neoliberal en el Brasil– como los años más recientes marcados por la destitución de la presidenta Dilma Rousseff mediante el golpe parlamentario, jurídico y mediático en 2016.

Particularmente, este artículo presenta los resultados ya consolidados por el grupo de investigación que incluye varias instituciones del Brasil² (Vainer y Vieira, 2017) y presenta el estado actual del análisis de una cuestión más específica: la relación del BNDES con los procesos de privatizaciones, asociaciones público-privadas y concesiones. Se busca comprender en qué medida la transformación neoliberal en el Brasil involucró modificaciones en la actuación del BNDES en la década de 1990 y cuáles fueron los cambios y continuidades en dicho desempeño en el período

¹ Fundado como Banco Nacional de Desarrollo Económico obtuvo el término “social” recién en el año 1982. Para entender la dimensión del banco, puede mencionarse que sus préstamos anuales equivalían a lo largo del período en estudio a casi 20% del total de la formación bruta de capital fijo del país (Coutinho, 2014, p. 9) y, en el año 2014, el Banco realizó préstamos por US\$ 70.702 millones, frente a US\$ 9.423 millones del BID y US\$ 18.761 millones del Banco Mundial (BNDES, 2014, p. 66).

² Con sede en el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), el equipo estuvo integrado, además, por los profesores Carla Hirt, Deborah Werner, Flávia Braga, Juliana Romeiro y Luis Novoa. El análisis de documentos, estadísticas y la elaboración de gráficos presentes en este artículo contó con la valiosa dedicación del becario Igor Laltuf.

2003-2014. Esta investigación, en curso, tiene como hipótesis la persistencia de mecanismos de remercantilización de servicios públicos y sectores productivos estratégicos, incluso en el período de 2003-2014, pese a la contraposición discursiva al neoliberalismo y la asociación del gobierno a un (nuevo) desarrollismo. Así, pese a una directriz política de mayor presencia del Estado en los recursos y determinación de prioridades de la inversión, se observa la permanencia de leyes, normas y principios de gestión instaurados en la década de 1990 que priorizan el comando privado de grandes proyectos aunque estos tengan una mayoría de recursos públicos de forma directa –banca y empresas públicas– o indirecta –fondos de pensión y participaciones accionarias de fondos públicos. Si en la década de 1990 el proyecto neoliberal era explícitamente defendido por las autoridades y en gran medida tenía legitimidad social, entendemos que continuó en la década de 2000, asumiendo nuevas formas que no transformaron sus directrices y una fase que autores como Fernández (2016) identifican “defensiva”. Esta permanencia en el período 2003-2014, de todos modos, implicó una relativa mayor presencia y fortalecimiento de órganos públicos –tanto de la administración como de empresas públicas– y que, a partir del golpe de 2016, busca ser revertida con el intento de reedición del papel del BNDES como gestor de una nueva rodada de privatizaciones, tal como hiciera de forma protagónica en la década de 1990. El foco en el período 2003-2014 se justifica, por lo tanto, en observar el BNDES dentro de gobiernos con directrices relativamente semejantes, lo que constituye una fase relativamente homogénea –las gestiones presidenciales del PT en el inicio de este siglo– y poder brindar un análisis crítico dentro del campo académico y político interesado en el papel del estado y las clases para la transformación social.

El artículo tiene como metodología el análisis de documentos de política económica en general y del BNDES en particular, sus estadísticas operacionales, la realización de entrevistas con miembros del cuadro gerencial y técnico del banco y el debate con la bibliografía próxima a la temática en estudio. Además de esta introducción, el trabajo presenta una localización histórica de la actuación del BNDES en la acumulación de capital en el Brasil y profundiza luego el análisis de los cambios y permanencias en el período 2003-2014, considerado como parte, diferenciada, de un proceso de neoliberalización más amplio (Crespo y Ghibaudi, 2016). Finalmente, en forma de reflexiones finales, se enfatizan algunas consideraciones a partir de la observación de la coyuntura iniciada en 2016 con el golpe al gobierno de Dilma Rousseff.

El BNDES reafirma la relación estado y acumulación en Brasil: protagonista de la Era Vargas y su desmontaje neoliberal

El Banco Nacional de Desarrollo Económico fue creado en el año 1952 dentro de un proyecto más amplio y significativo de construcción de un Estado nacional y moderno en el proceso histórico conocido como “Era Vargas” (1930-1964).³ En este, se trataba de transformar un territorio relativamente fragmentado, predominantemente rural y marcado por la agroexportación en un Estado pautado en el desarrollo industrial, la urbanización e, incluso, la homogenización de una clase trabajadora y la creación de una identidad nacional. De esta forma, ya en la década de 1950 y en el segundo gobierno Vargas, el BNDES es parte de las instituciones desarrollistas en sectores estratégicos, en las que encontramos también a Petrobrás, Vale do Rio Doce (minería) y la Compañía Siderúrgica Nacional. Estas instancias, sumadas al fortalecimiento de la banca pública ya existente –Banco del Brasil– mostraban, una vez más, la articulación del Estado para la consolidación de un mercado capitalista y la consolidación del proceso de acumulación, como ya muestran en términos más generales clásicos como Arrighi (2010), Braudel (1987) y Polanyi (2007) y es exhaustivamente tratado en el pensamiento latinoamericano centrado en la primera CEPAL y el rico debate por ella provocado (Prebisch, 2000; Oliveira, 2003).

En dicho contexto, cupo al BNDES ser la instancia, primero, de planificación y, a la medida que fue ganando recursos, también de financiamiento para la inversión estratégica de largo plazo en el proyecto nacional-desarrollista, especialmente para su infraestructura económica y de manera notoria en la elaboración y ejecución del Plan de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1961). El banco mantuvo luego su papel protagónico durante la dictadura militar brasileña (1964-1985) en el cual se continuó promoviendo el proceso de industrialización en un marco de fuerte redistribución regresiva del ingreso contra los sectores populares y de represión a sus expresiones sindicales y políticas, bien sintetizada en el término de “modernización conservadora” (Fiori, 2001). El lugar del BNDES pasó a ser el de financiador de grandes corporaciones privadas, mientras que, por otra parte, era reforzado el sistema de empresas estatales en los sectores de energía y telecomunicaciones con fuentes propias de financiación.⁴

En la intensa debacle económica de la década de 1980, dominada por la crisis de la deuda, el BNDES se especializó en el socorro y mantenimiento de corporaciones nacionales retomando un

³ Para un estudio sobre la Era Vargas, véase Demier (2013); Draibe (2004) y Fausto (1976)

⁴ Para un estudio de las primeras tres décadas del BNDES, véase el trabajo coordinado por Maria da Conceição Tavares (2010).

nuevo y aparentemente paradójico papel con la implementación de la agenda de reformas neoliberales de la década de 1990. Reafirmando la importancia del Estado en el proceso de reregulación neoliberal, fue justamente el BNDES, creación de la Era Vargas, quien lideró con sus recursos, y centralizando su gestión, el proceso de privatizaciones, una de las llaves de lo que las autoridades nacionales de por entonces denominaran “la vuelta de página de la Era Vargas”.⁵ Erigido en el órgano ejecutor y financiador del Plan Nacional de Desestatización y dentro del nuevo marco regulatorio (leyes N.º 8031 de 1990, N.º 8987 de 1995 y N.º 9491 de 1997) el BNDES actuó con préstamos e, incluso, como socio accionista de los grupos privados que adquirieron los sistemas estatales de sectores estratégicos como minería, comunicaciones y distribución eléctrica. Fue una instancia activa, incluso, en la inducción de procesos de privatizaciones en las unidades subnacionales –los *Estados*– mediante préstamos condicionados, en un contexto de reregulación que tenía como contexto normativo también las después consolidadas leyes de responsabilidad fiscal (Ley complementaria N.º 101 del año 2000), y la limitación y rigidez de la capacidad de inversión pública (Ley de Licitaciones y Contratos Públicos N.º 8666, de 1993) y la ya citada transferencia de activos y concesión de servicios públicos en un marco macroeconómico de apertura comercial y de integración con el sistema financiero internacional. No solamente sobreviviente de las privatizaciones, sino también reactualizado, el BNDES se fortalecía en un proceso que nada tiene de paradójico si más allá de lo superficial se considera la articulación intrínseca entre Estado y mercantilización capitalista tan bien analizado históricamente por autores como Polanyi (2007) y el actual proceso de neoliberalización como muestran autores como Brenner (2010) y Fernández (2016), entre otros y como ya destacáramos.

¿Un BNDES posneoliberal? Continuidades y cambios en la relación Estado y acumulación de capital en el período 2003-2014

La estrategia de conglomeración del BNDES dentro de la narrativa social-desarrollista de los gobiernos del PT: mayor protagonismo para el mantenimiento del patrón de acumulación preexistente

Con la asunción de Luis Inácio Lula da Silva a la presidencia del Brasil se inaugura una serie de gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) (2003-2006; 2007-2010; 2011-2014; 2015-2016) con un discurso de fuerte diferenciación del período inmediato ante-

⁵ Declaraciones de Fernando Henrique Cardoso citadas por Fiori (2001, p. 283).

rior. En ese sentido, y sin entrar aquí en la diferenciación de sus diversas tendencias y fases, el PT, al llegar al gobierno, anuncia la recuperación de un mayor papel del Estado en la inversión y en la redistribución del ingreso a favor de los sectores populares, en una propuesta que muchos protagonistas y analistas van a denominar como social-desarrollismo (Bastos, 2012) o, incluso, posneoliberalismo (Sader, 2008). Dentro de los límites y recorte de este trabajo, nos interesa enfatizar que ya en su primero gobierno Lula decidió, por un lado, mantener los principios macroeconómicos de apertura comercial y financiera, metas de inflación y de superávit fiscal y tipo de cambio flexible bajo una gestión ortodoxa del Ministerio de Economía y el Banco Central. Por otro lado, dio lugar a que sectores desarrollistas ocuparan los puestos claves de la gestión de ministerios sectoriales relacionados con la industria y el comercio y, sobre todo, de la poderosa banca pública estatal: Banco de Brasil (crédito al consumo y el agro), Caixa Económica Federal (vivienda) y el BNDES.

Específicamente, y con el abandono del Plan de Desestatización de la década de 1990, el BNDES fue estructurando una estrategia de apoyo a la formación de grandes grupos público-privados, siguiendo la idea de que era justamente mediante un proceso de *conglomeración* que el Brasil debía completar su proceso de *industrialización tardía*, teniendo como modelo, en gran parte, la experiencia del desarrollo alemán y, más recientemente, de Corea del Sur y siguiendo el análisis de referencias desarrollistas, como Maria Conceição Tavares (Miranda y Tavares, 1999). Es en la gestión de Luciano Coutinho (2007-2016), una de las de mayor duración en la historia del banco, que el BNDES intenta implementar dicha directriz.

Como enfatizáramos en trabajos anteriores (Vainer y Vieira, 2017; Ghibaudi, 2017) en el contexto de rearticulación política interna frente a la crisis por escándalos de corrupción en 2005-2006, y sobre todo con la eclosión de la crisis internacional en 2008, el BNDES protagoniza, una vez más, la gestión y los recursos de una política económica que, esta vez, buscan dar apoyo a la inversión a través de una mayor presencia estatal directa –vía empresas públicas–, asociada a grandes grupos privados –vía grandes proyectos que asocian empresas públicas, privadas y fondos de la banca pública y paraestatales– e, incluso, reforzando los recursos públicos en grupos privados preexistentes. El BNDES, de hecho, más que duplica su volumen de préstamos y participaciones accionarias –BNDESPar–, lo que refuerza todavía más su histórico protagonismo en la inversión de largo plazo del Brasil (gráfico 1).

Este mayor protagonismo, además, se dio mediante la fuerte capitalización del Banco con recursos directos del Tesoro Nacio-

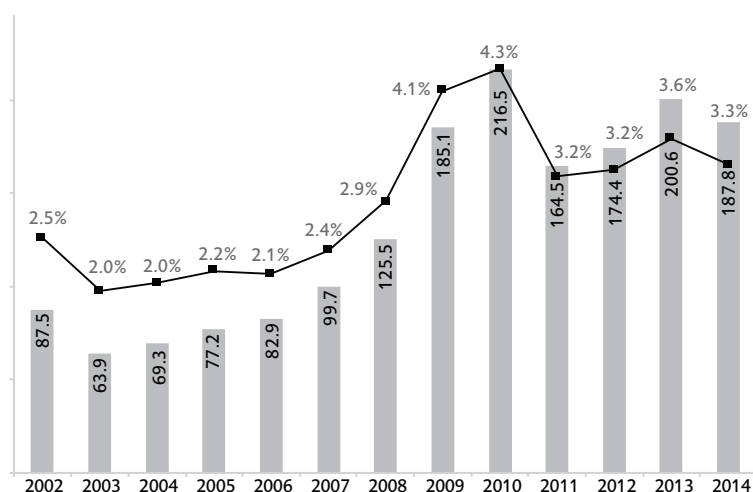
nal, que se sumaban así a las tradicionales fuentes basadas en los impuestos a las relaciones salariales, incluso pasando en términos relativos su importancia. Esta modificación, de hecho, fue particular objeto de crítica de sectores ortodoxos y ligados a los bancos privados de articulación multinacional por permitir, sin mediación parlamentaria, un significativo aumento de la importancia de la banca pública en el sector financiero nacional (Torres Filho y Da Costa, 2012) (gráfico 2).

Pese a este mayor poder financiero y accionario, observamos en el destino de los recursos la permanencia del patrón de especialización regresiva basado en *commodities* industriales, instaurado principalmente en la década de 1990 en la economía brasileña (cuadro 1).

De hecho, este patrón de las actividades apoyadas por el BNDES sigue el patrón más general de la economía brasileña en las década de 2000 y 2010, fundamentado en *commodities* –industriales y agrícolas–, y las inversiones en su infraestructura (Medeiros, 2015); esta última es una novedad respecto a la década de 1990 y un retorno a la función del Banco en su fundación en la Era Vargas.

En términos de un análisis de economía política, observamos también cómo fueron beneficiados los grandes grupos privados de origen nacional en los sectores de *commodities* industriales y las

Gráfico 1. República Federativa de Brasil. Préstamos Anuales pagados por el BNDES (en R\$ mil millones de 2014* y en % do PBI), 2002-2014



* Valores deflacionados por índice IGP-DI, año de referencia: 2014.

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas operacionales del BNDES y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE).

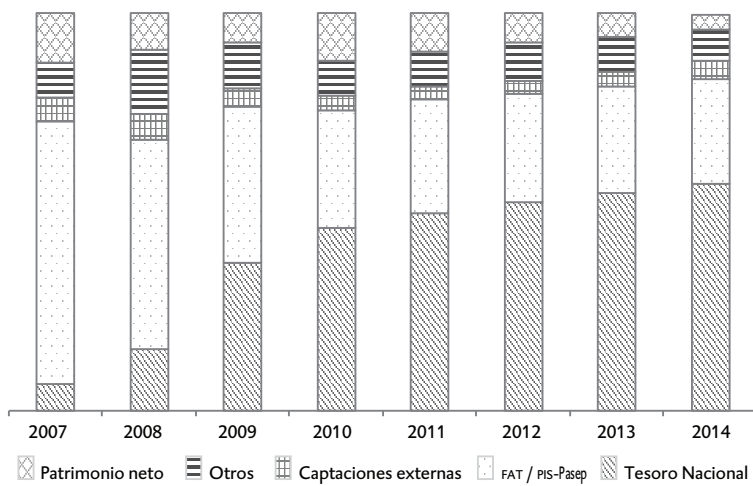
empresas transnacionales en los sectores de mayor valor agregado –equipamiento de transportes. Indicamos, sin embargo, como también fueron beneficiados los sistemas empresariales estatales que no fueron privatizados –Petrobrás y Eletrobrás– y órganos públicos como gobiernos estaduais y municipales. Estas últimas directrices, dentro del propio Estado, significaron de hecho un cambio significativo respecto al período anterior (gráficos 3 y 4).

Es justamente la acción en favor de sociedades público-privadas que vamos a analizar más detalladamente a seguir en términos de su significado para la relación entre Estado y acumulación de capital.

La mayor presencia de instancias públicas y los mecanismos de concesión y PPP para la asociación en grandes proyectos. El neoliberalismo consensual y el BNDES

Entre las conclusiones de nuestros trabajos recientes de investigación (García, Ghibaudi, Lavarello, 2018), intentamos explicar por qué una institución con un cuerpo burocrático reconocido y diferenciado, con fuerte interlocución y conocimiento con el sector productivo, casi ejemplar de lo que Evans (1996) denominara “autonomía enraizada” no conseguía modificar el patrón de especialización regresiva. Indicamos, en forma sintética, dos grandes

Gráfico 2. República Federativa de Brasil. Activos del BNDES según fuente de recursos en porcentaje. 2007-2014



Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales del BNDES 2007-2014.

Cuadro 1. República Federativa de Brasil. Préstamos Anuales pagados por el BNDES (en R\$ mil millones de 2014*), 2002-2014

Año	Agropecuaria	%	Industria Extractiva	%	Insumos Básicos	%	Industria de Transformación *	%	Infraestructura	%	Comercio	%	Administración Pública	%	Telecomunicaciones e Informaciones	%	Servicios **	%	Total	%
2002	10.5	12%	0.6	1%	9.2	10%	30.9	35%	28.7	33%	2.6	3%	0.4	0%	1.7	2%	2.9	3%	87.5	100%
2003	8.7	14%	0.3	0%	5.9	9%	24.4	38%	18.5	29%	2.9	5%	0.2	0%	0.5	1%	2.3	4%	63.9	100%
2004	12.1	17%	0.4	1%	5.0	7%	22.1	32%	23.3	34%	1.5	2%	0.3	0%	2.9	4%	1.7	2%	69.3	100%
2005	6.7	9%	0.6	1%	7.5	10%	30.3	39%	25.2	33%	1.5	2%	0.2	0%	3.0	4%	2.2	3%	77.2	100%
2006	5.5	7%	2.4	3%	12.4	15%	29.0	35%	23.6	29%	3.0	4%	0.2	0%	3.6	4%	3.1	4%	82.9	100%
2007	7.7	8%	1.6	2%	14.7	15%	24.3	24%	37.5	38%	3.9	4%	0.2	0%	5.9	6%	3.9	4%	99.7	100%
2008	7.7	6%	4.6	4%	14.5	12%	34.8	28%	44.0	35%	4.4	3%	0.4	0%	9.4	7%	5.8	5%	125.5	100%
2009	9.3	5%	4.4	2%	48.2	26%	33.6	18%	65.8	36%	7.6	4%	5.6	3%	5.7	3%	4.9	3%	185.1	100%
2010	13.0	6%	1.9	1%	52.3	24%	47.0	22%	69.5	32%	13.5	6%	6.6	3%	3.5	2%	9.1	4%	216.5	100%
2011	11.6	7%	4.2	3%	16.7	10%	31.0	19%	68.7	42%	13.4	8%	3.6	2%	4.4	3%	10.9	7%	164.5	100%
2012	12.7	7%	2.0	1%	20.8	12%	30.5	17%	60.0	34%	14.8	8%	13.5	8%	6.0	3%	14.0	8%	174.4	100%
2013	19.7	10%	4.3	2%	22.3	11%	34.5	17%	69.6	35%	17.7	9%	12.7	6%	3.7	2%	16.0	8%	200.6	100%
2014	16.8	9%	3.0	2%	18.6	10%	28.5	15%	69.4	37%	17.6	9%	11.6	6%	6.4	3%	16.0	8%	187.8	100%

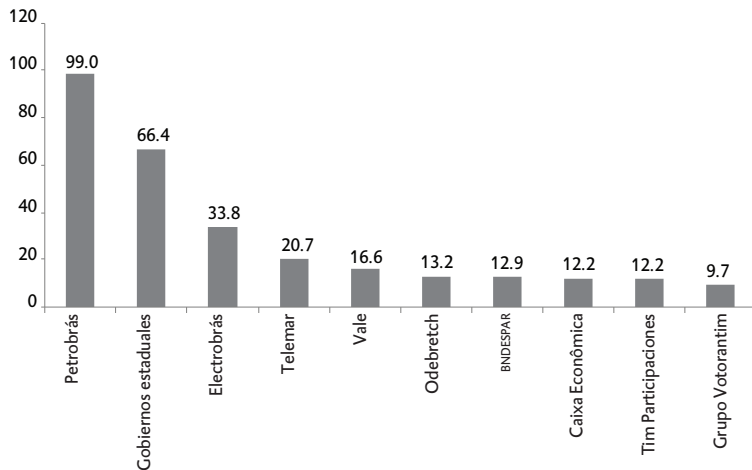
* Valores deflacionados por el ICP-DI, año referencia 2014;

** La categoría de Servicios excluye los de infraestructura, administración pública, telecomunicaciones e información;

*** La categoría aquí utilizada de Industria de transformación excluye a los insumos básicos.

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas operacionales del BNDES. Sectores Productivos agregados según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas del IBGE (CNAE II)

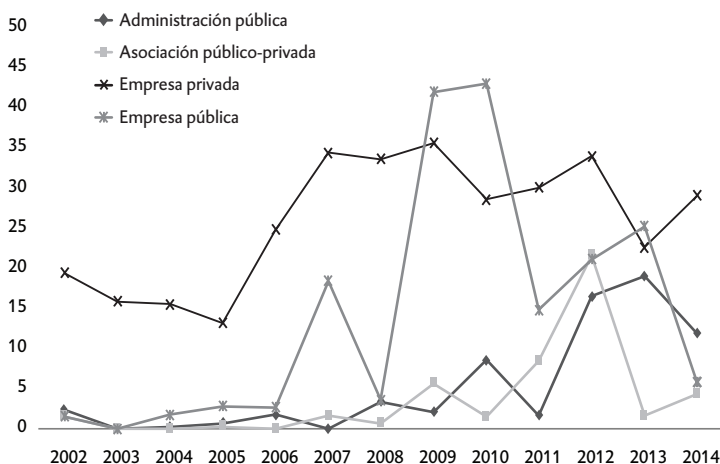
Gráfico 3. República Federativa de Brasil. Cuarenta mayores contratos anuales de préstamos del BNDES. Principales grupos beneficiados (en R\$ miles de millones de 2014*), 2002-2014



* Valores deflacionados por el índice IGP-DI, año de referencia: 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas operacionales del BNDES 2002-2014.

Gráfico 4. República Federativa de Brasil. Cuarenta mayores contratos anuales de préstamos del BNDES, según tipo de cliente beneficiado (en R\$ miles de millones de 2014*), 2002-2014



* Valores deflacionados por el índice IGP-DI, año de referencia: 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas operacionales del BNDES 2002-2014

factores. Por un lado, los límites intrínsecos a una institución bancaria que, al no realizar directamente las inversiones, dependía de la toma de préstamos por parte del sector productivo. Así, si bien amplios recursos fueron de hecho tomados por el sector privado, en condiciones de plazo y costo muy convenientes, no fueron destinados a sectores de mayor innovación o que rompieran con las ventajas estáticas y las ganancias garantizadas del sector de *commodities* intensivas en recursos naturales y su infraestructura. Por otro lado, indicamos la aceptación en los gobiernos del PT de las normas neoliberales que restringen el margen de acción, sobre todo la capacidad de conducción, del sector público en la acumulación de capital, limitándolo a su función de proveedor de recursos –aunque ampliados– para grandes proyectos y asociaciones controlados por los socios privados. De esa forma, pudimos comenzar a entender por qué la novedad de una mayor presencia en el destino de los recursos del BNDES de instancias públicas –administración y empresas públicas, o cosociedades público-privadas– tampoco rompían con el patrón regresivo dominante.

Ahora nos interesa ver los mecanismos de esta limitación pautada por la aceptación de las reglas neoliberales. En primer lugar, podemos enfatizar que la propuesta de rerregulación de la economía brasileña en la década de 1990 se fundamentó en la apertura comercial y financiera, las restricciones a las cuentas públicas y la transferencia del control de activos y concesión de servicios públicos. Desde el primer gobierno Lula, el fundamento fuertemente criticado fue el de las privatizaciones, que se convirtió una palabra de orden en la diferenciación con respecto al período anterior y que, además, involucraba de forma directa al BNDES. El marco normativo en el que se apoyaban las privatizaciones, entretanto, se extendían también a medida que tuvieran como principio un mayor control de los activos y servicios económicos por parte de actores privados. Siendo la privatización –venta de activos– su forma más explícita, dicho contexto rerregulatorio estimulaba también concesiones de servicios públicos y la búsqueda de mayor incidencia de socios privados en grandes proyectos económicos. De esa forma, incluso, podemos comprender el estímulo al mercado de capitales como forma “mercantil y eficiente” de aplicación de los recursos en la economía.

Además de mantener los pilares macroeconómicos de apertura comercial y financiera, y las leyes de responsabilidad fiscal, ya en el año 2004 el gobierno consigue sancionar la Ley N.º 11.079 de 2004 de Asociaciones Público Privadas (*parcerias público-privadas*, PPP) en el que la prestación de servicios de interés público por parte de agentes privados es contratada y paga totalmente –forma adminis-

trada—o tiene su margen de ganancia garantizado—forma patrocinada—por el sector público. En el mismo sentido, es reglamentada y estimulada la creación de Sociedades de Propósitos Específicos para realización de grandes proyectos mediante la asociación de empresas públicas y privadas, pero bajo la condición de que el control de la gestión fuera privado. Esto, en la práctica, significó que importantes inversiones se realizaron con control privado pese a tener mayoría de recursos públicos si se contabiliza tanto los provenientes de los socios públicos directos de la SPE, como a los socios públicos y paraestatales dentro de la empresa privada.

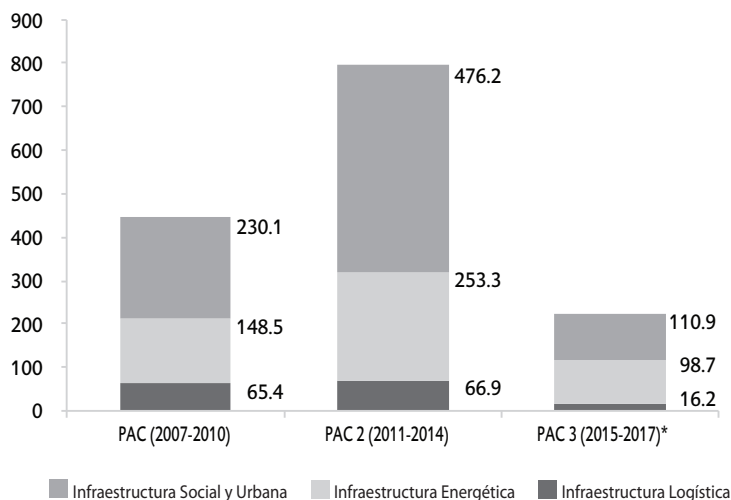
De esa forma puede comprenderse también el programa fundamental del gobierno entre 2007 y 2014 para ampliar la inversión en la economía brasileña: el Plan de Aceleración del Crecimiento, que en sus distintas fases buscó incentivar la infraestructura de logística, energética y social-urbana. Como explícitamente definido en su concepción, el PAC tiene dos pilares: el de incentivo normativos y el de ampliación de recursos. En el primero, además de facilidades tributarias y de normas de crédito, encontramos que el gobierno define como “incentivos a la inversión” respetar limitaciones fiscales de claro principio mercantilizador o neoliberal: reforma jubilatoria de los empleados públicos, creación de metas de techo a los gastos de gobierno, entre otras medidas anunciadas dentro del PAC (Brasil, 2012 y 2014). En la ampliación de los recursos públicos para dichas inversiones, se verifica, además, la opción por las SPE. Como parte del PAC, el gobierno lanzó en 2012 el Programa de Inversión en Logística (PIL) con el objetivo explícito de promover concesiones y PPP en sectores de infraestructura de transportes. Sin embargo, dada las resistencias del sector privado en asociarse a dichas iniciativas, el PIL pasó por diferentes fases modificaciones en las exigencias y garantías para dichos socios sin mayor suceso, cuando es reformulado por los nuevos responsables de la política económica—como veremos más adelante (gráfico 5).

Estas directrices de promoción asociación público-privadas a favor de la gestión privada de recursos mayoritariamente públicos son incorporadas e, incluso, amplificadas en la acción del BNDES en el período 2003-2014 y en su estrategia de *conglomeración*. Como gestor y financiador del PAC, y en áreas estratégicas de infraestructura económica y social, la forma privilegiada es el financiamiento a las SPE, lo que significa una transferencia de ingresos significativa para el lucro privado utilizando, además, activos y conocimiento público, como en el caso paradigmático y fundamental del sector eléctrico (Werner, 2016). El gobierno federal, incluso, consiguió relajar temporalmente las restricciones a la inversión pública para conseguir realizar las cuantiosas inversiones demandadas por los

comités internacionales para la preparación de los eventos deportivos (Mundial de Fútbol de 2014 y Juegos Olímpicos de 2016) y luego intentar atender las exigencias de las masivas manifestaciones de 2013 por mejoras en servicios públicos y que cuestionaban, además, las prioridades empresariales de dichos eventos (Vainer, 2013). Esos recursos, financiados a través del BNDES, priorizaron también los SPE. Además de dichos momentos “eventuales”, las restricciones a la inversión pública se mantuvieron, pero se reconocería una ampliación de sus márgenes solamente cuando las administraciones públicas provinciales y municipales aceptaran incorporar el modelo de PPP para la prestación de servicios.

En el mismo sentido, a favor de la mercantilización neoliberal, puede interpretarse también la promoción de recursos para el BNDESPar, que involucra la participación societaria minoritaria con menores exigencias y contraprestaciones que las determinadas por los préstamos. Finalmente, aunque sin resultados concretos en términos de recursos, la gestión de Luciano Coutinho defendió, al menos discursiva y normativamente, el estímulo a la creación de un mercado de *debentures* (títulos de deuda) para financiar proyectos de infraestructura aunque sin mayores resultados en términos de recursos.

Gráfico 5. Inversiones concluidas en los PAC (en R\$ miles de millones, valores corrientes)



* Para el PAC 3 se consideran no cuatro sino los primeros tres años, ya que el cuarto no tiene aún datos disponibles.

Fuente: Elaboración de Igor Laltuf con base en Brasil, 2012, 2014 y 2018.

Son estos mecanismos y principios de rerregulación neoliberal que ayudan a entender por qué más recursos públicos privilegiaron, en líneas generales, su control y gestión privada y el mantenimiento del patrón de acumulación reproductor de ventajas comparativas estáticas. Esta continuidad fundamental estuvo acompañada, no podemos olvidar, de una ampliación de infraestructura social –limitada, pero significativa frente a la década de 1990– y con un relativo fortalecimiento de instancias públicas –como los préstamos a Petrobrás y Eletrobrás para nuevos planes de inversiones– y la pequeña flexibilización de las restricciones fiscales a órganos nacionales y subnacionales para infraestructura urbana dentro de la segunda fase del PAC (Brasil, 2014). En ese sentido, podemos hablar de un neoliberalismo consensual que, sin embargo, parece entrar en crisis frente a la intensificación de los conflictos y tensiones con las fracciones dominantes del capital en un proceso que incluye el golpe institucional en 2016 y que se refleja en el propio BNDES, como indicamos a continuación.

Reflexiones finales. La vuelta del BNDES privatizador en un nuevo intento ofensivo dentro del proceso de neoliberalización

Si bien excede el recorte de este trabajo e involucra tendencias todavía no consolidadas, una breve observación de la política económica y de la acción del BNDES en los dos años posteriores al golpe institucional a Dilma Rousseff en 2016 puede ayudar a comprender el período aquí en estudio.

Si los gobiernos Lula y, sobre todo, los gobiernos Dilma Rousseff, continuaron los principios de ajuste fiscal y apertura financiera, estos fueron claramente amplificadas en el gobierno constituido con el golpe de 2016, e incorporaron otros principios rerreguladores característicos de la agenda neoliberal más agresiva de los años 1990. Así, se introdujo una enmienda constitucional para el congelamiento de gastos públicos no financieros durante 20 años –EC 95/2016–, se flexibilizó intensamente el mercado de trabajo mediante una polémica reforma y se intentó, sin suceso, una drástica reformulación del sistema de jubilación (Gentil; Puty, 2017).

En ese marco, además, volvió a promoverse de forma explícita la privatización de activos públicos, recreando el plan nacional de desestatización, ahora bautizado como Programa de Asociaciones de Inversiones⁶ y teniendo nuevamente como promotor, gestor y financiador al BNDES (Ley 13.334 de 2016). El banco, de hecho, pasó a ocupar el papel de estructurar y financiar los proyectos de priva-

⁶ El PIL antes mencionado es reformulado e incluido en el PPI al tiempo que el PAC tiene una reducción significativa en sus recursos.

tización, recreando y ganando lugar privilegiado en su estructura de poder el área dedicada a esta función. Bajo la directriz de la austeridad fiscal, y como revelan documentos públicos y entrevistas a los cuadros del BNDES, las nuevas condiciones y parámetros para la acción del banco en el área de infraestructura económica y social es la escasez de recursos para la gestión pública y el intento de su substitución por privatizaciones y PPP, en donde se espera que el BNDES formule los proyectos, su marco regulatorio y su financiamiento. De este modo, por un lado, instrumentos ya existentes en la gestión anterior son repotencializados –PPP e incentivo a *debentures*– y, por otro lado, las privatizaciones vuelven a ser un objetivo fundamental del banco, como en la década de 1990. Todo el accionar del BNDES, además, aparece claramente limitado frente a la reciente adopción de una nueva política de tasa de interés, que reemplaza a la administrada tasa de interés de largo plazo –la TILP, antes definida por las autoridades económicas– por una tasa de largo plazo, conformada con parámetros propios del mercado financiero, que eleva sus costos y pierde el poder de atracción y selección de proyectos del banco. Además, desde 2016, el BNDES viene sufriendo una clara política de descapitalización, y es obligado a devolver al Tesoro Nacional los recursos que le habían permitido expandirse a partir de 2007.

La permanencia de un patrón de especialización regresivo y guiado por principios mercantiles que mantienen el carácter periférico y dependiente de la economía brasileña aparecían como un fracaso del proyecto social-desarrollista en el período 2003-2014. En la actual coyuntura, por el contrario, aparece como un objetivo explícito en lo que parece vislumbrarse como una nueva fase de neoliberalismo ofensivo. Su permanencia depende, una vez más, de las fuerzas sociales en disputa y los caminos de resistencia abiertos.

Referencias bibliográficas

- Arrighi, G. (2010), *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*, San Pablo, Boitempo.
- Bastos, P. (2012), “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo”, *Economia e Sociedade*, v. 21, Número Especial, Campinas, pp. 779-810.
- BNDES (2014), *Apresentação Institucional. Área Financeira*, diciembre. Disponible en: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/AF_DEP-CO_Portugues.pdf>, último acceso en 31/08/2015>.

- Brasil (2012), Ministério do Planejamento. Comitê Gestor do PAC, *11º Balanço Completo do PAC - 4 anos (2007 a 2010)*.
- Brasil (2014), Ministério do Planejamento. Comitê Gestor do PAC, *11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2011-2014)*.
- Brasil (2018), Ministério do Planejamento. Comitê Gestor do PAC, *6º Balanço do PAC 2015-2018*.
- Braudel, F. (1987), *A dinâmica do capitalismo*, Río de Janeiro, Rocco.
- Brenner, N., J. Peck, N. Theodore (2010), "After neoliberalization?", *Globalizations*, vol. 7, n.º 3, Londres, Routledge, pp. 327-345.
- Coutinho, L. (2014), "O desempenho do BNDES" Presentación para la Comisión de Asuntos Económicos y la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del Senado de Brasil. Disponible en <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/xApresentaxo_IC_CAE_VF10_reduzida_25_Marxo.pdf>. Consultado el 10/12/2018.
- Crespo, E. y J. W. Ghibaudi (2017), "El proceso neoliberal de larga duración y los gobiernos progresistas en América Latina", *Documentos de Trabajo FLACSO* 978-950-9379-39-8, n.º 5, pp. 29-39. Disponible en: <<http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/07/El-Neoliberalismo-tardio-Teoria-y-Praxis.pdf>>. Consultado el 19/12/2018.
- Demier, F. (2013), *O longo bonapartismo brasileiro (1930-1964): um ensaio de interpretação histórica*, Río de Janeiro, Mauad X.
- Draibe, S. (2004), *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930-1960)*, Río de Janeiro, Paz e Terra.
- Evans, P. (1996), "El estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, vol. 35, N.º 140, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 529-62.
- Fausto, B. (1976), *A revolução de 1930: história e historiografia*, São Paulo, Brasiliense.
- Fernández, V. R. (2016), "Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal: una revisión creativa del 'doble movimiento' polanyano en América Latina", *Revista Estado y Políticas Públicas*, vol. 4, N.º 7, Buenos Aires, FLACSO, pp. 21-47.
- Fiori, J. L. (2001), "Para um diagnóstico da modernização brasileira" en Fiori, J. L. y Medeiros, C. (org.), *Polarização mundial e crescimento*, Petrópolis-RJ, Vozes, pp. 269-89.
- García, A., J. W. Ghibaudi y P. Lavarello (2018), "Autonomía y enraizamientos en la búsqueda del cambio estructural. Un análisis a partir de la política industrial en Argentina y Brasil a principios del siglo XXI", *Revista Ejes de Economía y Sociedad*, mimeo, Paraná-Entre Ríos, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos, 2018.
- Gentil, D. L. y A. C. B. Puty (2017), *A Previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro*, Brasília, ANFIP/DIEESE-Plataforma Social. Disponible en: <<https://www.dieese.org.br/evento/2017/aPrevidenciaSocialEm2016.pdf>>. Consultado el 19/12/2018.

- Ghibaudi, J. W. (2017), “Estado y Fracciones de Clase en la Acumulación del Capital del Brasil: El Banco Nacional de Desarrollo en el período 2003-2014”, en A. García (coord.), *Territorio y políticas públicas en el Sur: Dinámicas socio-económicas en Argentina y Brasil a principios de siglo XXI*, Buenos Aires, Biblos-ANPCyT, pp. 123-44.
- Hirt, C. y D. Werner (2017), “O BNDES na estruturação dos espaços urbanos: a cidade neoliberal”, en *Anales del XV Simpósio Nacional de Geografia Urbana –SIMPURB*, novembro de 2017, Bahía, Brasil.
- Medeiros, C. (2015), *Inserção Externa, Crescimento e Padrões de Consumo na Economia Brasileira*, Brasília, IPEA.
- Miranda, J. C. y M. C. Tavares (1999), “Brasil: estratégias da conglomeração”, en J. L. Fiori (org.), *Estado e Moeda no Desenvolvimento das Nações*, Petrópolis, Vozes, pp. 327-50.
- Oliveira, F. (2003), *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*, São Paulo, Boitempo.
- Prebisch, R. (2000), “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais”, en R. Bielschowsky (org.), *Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL*, Río de Janeiro, Record, pp. 69-136.
- Polanyi, K. (2007), *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tempo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Sader, E. (2008), *Posneoliberalismo en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-CTA Ediciones. Disponible en: <<http://goo.gl/C7wmRA>, consultado el 19/12/2018>.
- Tavares, M. C. (org.) (2010), “O papel do BNDE na industrialização do Brasil – Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980”, *Memórias do Desenvolvimento n.º 4*, Río de Janeiro, Centro Celso Furtado. Disponible en <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201405161510110.Memorias4texto.pdf>>. Consultado el 19/12/2018.
- Torres Filho, E. T. y F. N. Da Costa (2012), “BNDES e o financiamento do desenvolvimento”, *Economia e Sociedade*, v. 21, Número Especial, Campinas, p. 975-1009.
- Vainer, C. B. (2013), “Quando a cidade vai às ruas”, en Maricato *et al.*, *Cidades rebeldes: Passe Livre e as Manifestações que tomaram as ruas do Brasil*, São Paulo, Boitempo-Carta Maior, pp. 19-26.
- Vainer, C. B. y F. B. Vieira, (org.) (2017), *BNDES: Grupos Econômicos, setor público e sociedade civil*, Río de Janeiro, Garamond.
- Vainer, C., C. Hirt, D. Werner *et al.* (2015), “Burguesia, Estado e desenvolvimento capitalista no Brasil a partir de 1930: interpretações e debates”, *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*, vol.8, N.º 2, Macapá, Universidade Federal de Amapá, pp. 51-86.
- Werner, D. (2016), “Estado, capitais privados e territórios no processo de reconfiguração do setor elétrico brasileiro pós-1990”, Tesis de Doctorado en Planificación Urbana y Regional. (IPPUR/UFRJ), Río de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

[Recibido el 21 de diciembre de 2018]

[Evaluado el 14 de febrero de 2019]

Autores

Javier Walter Ghibaudi es doctor en Planificación Urbana y Regional (Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2010), magíster en Planificación Urbana y Regional (IPPUR/UFRJ, 2004) y licenciado en Economía (Facultad de Ciencias Económicas, UBA). Se desempeña como Profesor e Investigador adjunto del Departamento de Economía y del Programa de Posgraduación en Economía de la Universidad Federal Fluminense y es Investigador Asociado del Laboratorio Estado, Territorio, Trabajo y Naturaleza del IPPUR/UFRJ. Sus cursos e investigaciones se concentran en las áreas de Economía Política y Territorio, Historia Económica Latinoamericana, Desarrollo Económico e Historia del Pensamiento Económico.

Publicaciones recientes:

- y E. Crespo (2017), “El proceso neoliberal de larga duración y los gobiernos progresistas en América Latina”, *Documentos de Trabajo FLACSO*, n.º 5, pp. 29-39.
- (2017), “Estado y fracciones de clase en la acumulación del capital del Brasil: el Banco Nacional de Desarrollo en el período 2003-2014”, en A. García (coord.), *Territorio y políticas públicas en el Sur: dinámicas socio-económicas en Argentina y Brasil a principios de siglo XXI*, Buenos Aires, Biblos-ANPCYT, pp. 123-144.
- y C. Hirt (2017), “O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e a inserção internacional da economia brasileira (2003-2014)”, en C. B. Vainer y F. B. Vieira, (org.), *BNDES: Grupos Econômicos, setor público e sociedade civil*, Río de Janeiro, Garamond.

Deborah Werner es doctora en Planificación Urbana y Regional (Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2016), magíster en Desarrollo Económico (Universidad Estadual de Campinas, Brasil, 2011); Licenciada en Economía (Universidad Federal de Uberlândia, 2007), profesora Adjunta del IPPUR/UFRJ e investigadora Asociada del Grupo CNPq “Espaço e Poder”. Se dedica a la temática de infraestructura, Estado y procesos de neoliberalización, desarrollo económico y planificación regional.

Publicaciones recientes:

- (2019), “Estado, capitais privados e planejamento no setor elétrico brasileiro após as reformas das décadas de 1990 e 2000”, *Planejamento e Políticas Públicas*.
- (2019), “Neoliberalização da Infraestrutura: Mudanças Regulatórias E Configuração Do Setor Elétrico Brasileiro (1990-2018)”, *Semestre Econômico*.
- (2017), “A atuação do BNDES na política do Setor Elétrico brasileiro: 2002-2014”, en C. B. Vainer y F. B. Vieira (org.), *BNDES: Grupos Econômicos, setor público e sociedade civil*, Río de Janeiro, Garamond.

Cómo citar este artículo

Ghibaudi, J. W. y D. Werner, “El Banco Nacional de Desarrollo de Brasil. Su relación con las privatizaciones, asociaciones público-privadas y concesiones (2003-2014)” *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, año 10, N.º 35, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, otoño de 2019, pp. 83-99, edición digital, <<https://ediciones.unq.edu.ar/519-revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-no-35.html>>.

