

La creación e internacionalización de empresas “Campeones Nacionales” en Brasil como política pública (2003-2018)

The creation and internationalization of “National Champions” companies in Brazil as a public policy (2003-2018)

Dario Clemente¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2025v10n2.67575

Recebido el: 07/08/2023
Aprobado el: 19/08/2025

Resumen: Desde comienzos de este siglo, hemos asistido a un movimiento acentuado y novedoso de concentración y expansión de capitales brasileños en la región sudamericana, Empresas Transnacionales con capacidad de competir en el mercado global. En este artículo reconstruimos la creación e internacionalización de estos “Campeones Nacionales” como política pública en el periodo 2003-2018, considerando el cruce entre los programas orientados al fortalecimiento de las inversiones en el exterior y los que apuntaban a una consolidación del mercado doméstico. Abordamos este fenómeno a partir del esquema conceptual propuesto por Oszlak y O'Donnell (1995) [1976] para el análisis de políticas públicas. Así, reconstruimos cómo el “discurso legitimante” que se encuentra atrás del nacimiento de nuestra “cuestión” es la exigencia de una mejora competitiva global de la economía brasileña, y que, a partir de su ingreso en la agenda pública como objetivo prioritario, la creación e internacionalización de empresas de origen brasileño fue perseguida por sucesivas políticas industriales. Finalmente, a partir de registrar la aparente “resolución” de nuestra cuestión en 2013, observamos como esta nueva “toma de posición” del Estado hace emerger varios límites de la política pública emprendida. Asimismo, mostramos como el estallido del escándalo de corrupción “Lava Jato” ha debilitado ulteriormente la política pública de apoyo a las grandes empresas nacionales y el discurso legitimante de nuestra cuestión.

Palabras clave: Brasil; Empresas Transnacionales; Campeones Nacionales; Política pública; Lulismo.

¹ Universidad Nacional de San Martín/ Conicet (Argentina). Email: dclemente.cbta@gmail.com

Abstract: Since the beginning of the century, we have witnessed an accentuated and novel movement of concentration and expansion of Brazilian capital in the South American region led by Transnational Companies with the capacity to compete in the global market. This article approaches the creation and internationalization of “National Champions” firms in the period 2003-2018 as a public policy, considering the overlapping between programs aimed at strengthening investments abroad and those aimed at consolidating the domestic market. This phenomenon is analysed using the framework proposed by Oszlak and O'Donnell (1995) [1976] for the study of public policies. Thus, this paper reconstructs how the “legitimizing discourse” behind the birth of our “public issue” is the demand for a global competitive improvement of the Brazilian economy, and that, since its entry into the public agenda as a priority objective, the creation and internationalization of companies of Brazilian origin was pursued by successive industrial policies. Finally, while analysing the apparent “resolution” of the “public issue” in 2013, the article shows how this new “stance” of the state points to several limits of the public policy adopted. The extent to which the outbreak of the “Lava Jato” corruption scandal has further weakened the public policy of support to large national companies and the legitimizing discourse of the “public issue” is also analysed.

Keywords: Brazil; Transnational Corporations; National Champions; Public Policy; Lulaism.

1. INTRODUCCIÓN

Desde comienzos de este siglo, hemos asistido a un movimiento acentuado y novedoso de concentración y expansión de capitales brasileños en la región sudamericana, tendencia acompañada por una política estatal de consolidación, creación e internacionalización de firmas “Campeones Nacionales”, con capacidad de competir en el mercado global. Estas Empresas Transnacionales (ETN) son firmas que alcanzan una posición oligopólica en el mercado interno de un determinado país y proceden a expandirse en el ámbito internacional por medio de inversiones, fusiones y compras de otras firmas, logrando así ubicarse entre las compañías que dominan su propio segmento de negocio a escala global. En el caso brasileño, este proceso ha sido el producto de varias políticas públicas que se implementaron durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) al menos desde 2003 hasta 2013, año en el que el financiamiento a las grandes empresas “nacionales” fue oficialmente interrumpido. No obstante, considerar y analizar el proceso de creación e

internacionalización de firmas “Campeones Nacionales” en Brasil como una política pública representa un desafío, ya que éste se coloca en el cruce entre programas orientados al fortalecimiento de las inversiones en el exterior y a la internacionalización de las empresas con otros que apuntan a una consolidación del mercado doméstico,

Sin embargo, creemos que es posible intentar “aislar” esta política pública a partir del esquema metodológico propuesto por Oszlak y O'Donnell (1995) [1976] que resumimos en la primera sección, y así reconstruir lo más fehacientemente posible su origen, desarrollo y finalización. En particular, considerar las políticas públicas como un proceso social en el cual algunas cuestiones, es decir asuntos “socialmente problematizados” (1995, p.12), se vuelven temas centrales de la agenda política y pasan a través de un “ciclo vital” que acaba con su “resolución”, es particularmente útil en nuestro caso. El primer paso es considerar esta política en relación a la exigencia empresarial de una mejora competitiva global de la economía brasileña, asunto que se transforma en “argumento legitimante” de las políticas industriales del PT y del proceso de concentración de capitales que se desarrolla en el periodo 2003-2018.

En este sentido, en la segunda sección de este artículo nos ocuparemos de reconstruir los antecedentes de nuestra cuestión, hasta llegar a la primera toma de posición del Estado en este sentido, que identificamos en las negociaciones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas y su posterior ocaso en el año 2005, y en el lanzamiento de la Iniciativa de Infraestructura para la Región Sudamericana (IIRSA). Conforme la conceptualización de las tomas de posición del Estado como “nudos” y “puntos de observación” en una secuencia de interacciones (Oszlak y O'Donnell, 1995 [1976]), abordaremos en una tercera parte la modificación del estatuto del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el lanzamiento de la *Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior* (PITCE), acontecimientos que creemos dan inicio a la política pública como tal. Analizaremos entonces cómo esta cuestión fue tratada por sucesivas políticas industriales, y por distintos

organismos hasta el año 2013, donde se puede observar otra toma de posición del Estado, una que a nuestro entender puso fin a esta política pública. Finalmente, abordaremos la fase que se abre en 2013 como una posible “resolución” de la cuestión a partir de una nueva toma de posición del Estado que discontinúa el financiamiento a los Campeones Nacionales. Observaremos cómo su cierre aparente hace emerger varios aspectos críticos en el conseguimiento de los objetivos que la política pública se había prepuesto, a causa de las restricciones típicas del capitalismo periférico y de los límites en la intervención del Estado en el mercado, así como el impacto que tuvo el estallido del escándalo *Lava Jato* en su prosecución.

2. UN MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESO SOCIAL

Según la propuesta de los intelectuales argentinos Oszlak y O'Donnell (1995) [1976], las políticas públicas pueden ser consideradas un “proceso social” en el cual algunas cuestiones –es decir, asuntos “socialmente problematizados” (1995, p. 12)– se vuelven temas centrales de la agenda política y pasan a través de un ciclo vital o “ciclo de la cuestión”. Este ciclo acaba con la “resolución” de la cuestión, aunque esto no implica necesariamente una “solución” definitiva de la misma, sino su desactivación al menos temporánea y su salida de la agenda. Según esta concepción, las políticas públicas pueden ser interpretadas, también, como secuencias de “tomas de posición” por parte del Estado, a través de las cuales es posible observar y analizar el proceso social y la interacción entre varios actores e intereses:

Una política estatal es esa toma de posición que intenta -o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente (Oszlak y O'Donnell, 1995: 112).

En definitiva, de lo que se trata es de considerar la política pública como resultado de un proceso que pone al Estado “en acción” o “en movimiento”, y “que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases, fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto a una cuestión, además de los aparatos del estado, todos los cuales toman posición respecto de ella” (Thwaites Rey, 2005, p. 30- 31).

En particular, al analizar el “ciclo vital” de las “cuestiones” que se vuelven temas centrales de la agenda política, es posible conceptualizar las tomas de posición del Estado como nudos y “puntos de observación” privilegiados en una secuencia de interacciones sociales. Como “atalayas” desde donde observar “ciertos tramos del proceso social: ‘hacia atrás’, en la confluencia de políticas estatales y privadas que influyen en la aparición de cada nudo, y ‘hacia adelante’, en las nuevas tomas de posición que a su vez contribuyen a generar y que significan desplazamientos hacia un próximo ‘nudo’” (Oszlak y O'Donnell, 1995, p. 116). Esto permitiría, por un lado, dejar atrás la “escena política” como único marco analítico y pensar más bien en una estructura de diferentes “arenas” políticas concatenadas. Y, por el otro, determinar las causas, los efectos y el contexto de una política pública saliendo de los esquemas *mainstream* de evaluación de impacto prevaletentes en la literatura anglosajona y en los estudios tecnocráticos, cuyo rechazo a la dimensión del conflicto y de la disputa ideológica, linealidad, gradualismo, presupuesto de neutralidad estatal, abstracción y lejanía del contexto latinoamericano resultaba problemático a los autores argentinos y lo sigue siendo al día de hoy.

En cambio, Oszlak y O'Donnell plantean un enfoque procesual, político y contextual, donde el Estado no es considerado un actor neutral, sino un espacio de disputa y producción de sentido. En el cual las políticas públicas son entendidas como procesos sociales, no meras decisiones administrativas, donde las “cuestiones” que se imponen en la agenda surgen de una problematización social más amplia, no de diagnósticos técnicos y decisiones “*top-bottom*”. En este sentido, a pesar de la complejidad que representa

intentar integrarlas en un mismo marco analítico, el estudio de las políticas públicas –y del Estado– debe considerar necesariamente interacciones, coaliciones, conflictos y aprendizajes estatales. Antes que nada, es preciso preguntarnos “¿Quién y cómo problematiza un asunto? ¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión? ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas?, ¿con qué oposición? ¿Cuál es la definición inicial de la cuestión? (Oszlak y O'Donnell, 1995, p. 111). Mas allá del Estado, hay otros actores –“clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente ubicados en un sistema de poder”– involucrados en el surgimiento, desarrollo, procesamiento y “resolución” de las cuestiones, aunque no hay que suponer una correspondencia necesaria entre “la situación de un actor en relación con una cuestión y su propensión a movilizarse activamente en la defensa o cuestionamiento de dicha situación (Oszlak y O'Donnell, 1995: 114). A seguir, presentamos la Tabla 01 que resume el “proto-modelo” de Oszlak y O'Donnell.

Tabla 01: Enfoque de Oszlak y O'Donnell

FASE DEL CICLO VITAL	CARACTERÍSTICAS	PROCESO SOCIAL	ACTORES INVOLUCRADOS	RESULTADO
ORIGEN	Surgimiento de asuntos "socialmente problematizados".	Identificación y reconocimiento social del problema. Disputa por el reconocimiento del problema, lucha por imponer definiciones y legitimidad de demandas.	Sociedad civil, medios de comunicación, grupos de interés, actores políticos, a veces el propio Estado como iniciador.	Cuestión emerge como problemática social. El Estado define si la cuestión entra al campo de lo público.
DESARROLLO	Incorporación en la agenda política. Reconocimiento oficial. Empieza el diseño y negociación de intervenciones.	Proceso de legitimación y debate público. Tensiones por prioridad, diagnóstico del problema, y por quién tiene voz en la definición de soluciones.	Actores políticos, instituciones y burocracias estatales, actores sociales, medios.	Cuestión se convierte en tema central de la agenda política

Clemente. La creación e internacionalización de empresas “Campeones Nacionales” en Brasil como política pública (2003-2018)

PROCESAMIENTO	Formulación e implementación de políticas. Posible cristalización institucional y expansión del aparato público.	Diseño de respuestas institucionales y normativas. Se reorganiza el conflicto: aparición de nuevas arenas, tensiones y posibles alianzas en torno a la política diseñada.	Estado, burocracias, grupos de presión	Políticas públicas específicas son desarrolladas
“RESOLUCIÓN”	Finalización del ciclo vital. El Estado puede clausurar el proceso simbólicamente, aunque persistan los problemas estructurales. Evalúa impactos y redefine roles.	Implementación efectiva o abandono de la cuestión por múltiples razones: aparente solución, desplazamiento por nuevas demandas, despolitización, represión.	Instituciones estatales, beneficiarios, burocracias, sectores excluidos o cooptados.	Cuestión es “resuelta” o desaparece de la agenda. La sociedad puede aceptar, resistir o reinterpretar el cierre. Deja marcas institucionales e ideológicas duraderas.

Fonte: Oszlak y O'Donnell (1995) [1976], elaboración propia.

3. EL ORIGEN DE LA “CUESTIÓN”: LA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL

El establecimiento de políticas públicas orientadas a la consolidación e internacionalización de empresas con una posición de mercado dominante comenzó a partir de los primeros años 2000. Sin embargo, el “ciclo de la cuestión” se compone de una fase previa que es necesario investigar para poder entender su surgimiento y la importancia que esta adquiere.

La emergencia de firmas de gran tamaño con una posición de tipo monopólico en su respectivo sector es un fenómeno que en Brasil se remonta a la fundación de grandes empresas estatales en las décadas de 1940 y 1950, los llamados *Empreendimentos de Domínio Público* (EDP) (Santos, 2015). Cabe aclarar que esta política, típica del “Estado emprendedor” (Musacchio y Lazzarini, 2014) o “Estado desarrollista” (Wade, 2018), no configuraba una orientación explícita hacia el apoyo a la internacionalización. Más bien, se trataba de un esfuerzo, en el marco de la llamada Industrialización por

Sustitución de Importaciones” (ISI), para nacionalizar rubros estratégicos como la siderurgia, el transporte y la energía. Además, la expansión internacional de algunas empresas brasileñas procedió por oleadas de avances y retrocesos que no permitían vislumbrar un patrón unívoco de movimiento hacia afuera, y fue muy limitada en su alcance geográfico, circunscribiéndose a los países linderos (Sposito y Santos, 2012). Cuando, en las décadas de 1960 y 1970, se dio la primera ola de inversiones en el exterior por parte de países del llamado “tercer mundo” (Bruno Santos, 2008), las únicas transnacionales brasileñas dentro de las principales a nivel mundial resultaron ser EDP, con contadas excepciones. En este sentido, la fase 1960-1970 –caracterizada por la centralización del poder económico y político en las manos de la dictadura militar– puede ser considerada como un período de creación de Campeones Nacionales, pero solo en el sentido más clásico, es decir: de apoyo a sectores emergentes, como la telefonía o la siderurgia; o a sectores estratégicos como la aviación, sin que eso se reflejara, necesariamente, en una estrategia de internacionalización (Sposito y Santos, 2012).

Durante la llamada “década perdida” de 1980, mientras que en Asia se desarrollaba una segunda ola de Inversión Extranjera Directa (IED) de los países periféricos, muchas empresas latinoamericanas detuvieron su trayectoria de internacionalización y algunas fueron absorbidas por capitales extranjeros. En Brasil, la situación de crisis económica y de endeudamiento externo determinó una desaceleración del crecimiento industrial², aunque la devaluación de la moneda, los incentivos a la exportación y un proteccionismo moderado habilitaron un aumento de las exportaciones en todos los sectores, en particular en las ramas de procesamiento continuo de recursos naturales, como siderurgia, celulosa y química (Sposito y Santos, 2012).

A partir de la elección de Fernando Collor en 1989, en pleno auge neoliberal, y de forma más decidida durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), los EDP se volvieron blanco central de la

² Entre 1980 y 1989 la participación de la industria transformadora en el PBI disminuyó del 31% al 23%, mientras que la industria pesada perdió dinamismo a causa del exceso de capacidad y la caída de la demanda (Canuto, 1994).

política de privatizaciones, organizada y financiada por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), de acuerdo con las recomendaciones del Consenso de Washington. Así, no solo se dejaba atrás una política de protección de las empresas públicas vigente por más de setenta años, sino que se imponía, al contrario, la necesidad de privatizarlas para, según prometía el gobierno, mejorar su eficiencia y subsanar las cuentas públicas. Esto se acompañó de una apertura de la economía sin precedentes, que integró forzosamente el mercado interno brasileño a la economía global, en un contexto de competencia creciente, e indujo estrategias de “internacionalización defensiva” por parte de las empresas (Lacerda, 1998; Santiso, 2008). Lejos de ser una política pública orgánica orientada a la internacionalización, la reestructuración económica llevada adelante por los gobiernos de Collor y Cardoso tuvo, sin embargo, el resultado indirecto de estimular una tercera ola (Chudnovsky y López, 2000) de inversiones en el extranjero por parte de varias ETN brasileñas, aunque ahora los tradicionales EDP habían sido reemplazados por una mezcla de empresas de capital abierto con control mayoritario estatal, ex empresas públicas privatizadas y empresas privadas de capital mixto brasileño y extranjero.

Estos antecedentes nos muestran que el apoyo estatal a la internacionalización de empresas que comenzó en 2003 representa una novedad relativa. Esta política estuvo acompañada por un cambio de perspectiva sobre el rol de los EDP, en particular, y de las ETN, en general, en el marco de una economía globalizada. El “argumento legitimante” (Alvarez Huwiler, 2014, p. 14) que permitió que la cuestión de la internacionalización de las empresas nacionales se volviera una “necesidad” e ingresara en la agenda pública fue la falta de competitividad del capitalismo brasileño a escala global, simbolizada, según sus defensores, por la escasa relevancia de las ETN brasileñas hasta el inicio de este siglo. En efecto, si bien el estímulo a la competitividad empresarial había sido asumido oficialmente por el Estado desde, al menos, el lanzamiento del “Programa Nacional de Desestatización” en 1990, con la llegada al gobierno del *Partido dos Trabalhadores* (PT) en 2003

se producían unas reorientaciones políticas clave que condujeron a la elaboración de una política pública en ese sentido. En primer lugar, volvía a fortalecerse nuevamente la postura, silenciada durante los años de hegemonía neoliberal, que consideraba indispensable asociar a la apertura comercial una intervención estatal focalizada, para lograr el objetivo de aumentar la competitividad de las empresas sin incurrir en quiebras masivas y un proceso general de desnacionalización de la economía, como había acontecido en la década de 1990. Por otro lado, más allá de recuperar las preocupaciones típicas del “Estado emprendedor” –tales como mantener el control nacional de los sectores estratégicos, favorecer las industrias de exportación que aportan divisas extranjeras y reducir la importación de insumos– el Estado asumía ahora también los objetivos de internacionalizar los grupos nacionales para aumentar la remisión de utilidades hacia Brasil y disminuir la dependencia de la industria nacional de patentes extranjeras (Sposito y Santos, 2012). El foco estaba ahora puesto, directamente, en la competencia entre Estados nacionales en el mercado mundial, cuyo funcionamiento implicaba la necesidad de dotarse de empresas Campeones Nacionales globalmente competitivas. Estas eran consideradas motores de la demanda agregada y único actor en grado de liderar la trayectoria de crecimiento. Para distintos analistas, la importancia de estos Campeones Nacionales era tal que, sin su presencia, “un país no puede mejorar su performance económica” (Alem y Cavalcanti, 2005, p. 56).

Antes de consolidarse como “argumento legitimante”, el mantra de la mejora competitiva estuvo en el centro de varias campañas de la burguesía industrial brasileña en la década de 1990, una etapa de gran movilización empresarial. Nos referimos en particular a la campaña contra el “*Custo Brasil*”, lema que condensa los factores que los empresarios consideran un obstáculo para lograr una mejor competitividad internacional de la economía brasileña en su conjunto. Como señalan Mancuso y Oliveira (2006), esta campaña fue liderada por la *Confederação Nacional da Indústria* (CNI), y adquirió entidad a partir del seminario “*Custo Brasil: Diálogo com o Congresso Nacional*”,

organizado en mayo de 1995 en Brasilia por empresarios y parlamentares de diversos partidos, para discutir propuestas legislativas para incrementar la competitividad.

En el plano internacional, en los mismos años se creó la *Coalizão Empresarial Brasileira* (CEB), la cual logró aglutinar temporáneamente los intereses de varias fracciones de la burguesía brasileña alrededor de una agenda conjunta, con el objetivo de incidir en las negociaciones internacionales que estaba llevando adelante el Estado brasileño, primariamente las que concernían el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (Kan, 2018). El hito clave en el desarrollo de la CEB fue la Cumbre de las Américas de Belo Horizonte en el año 1997, durante la cual se llevó a cabo una reunión de negocios paralela a la oficial entre líderes empresariales y jefes de Estado, que respaldó la posición del presidente brasileño Cardoso, por el cual el ALCA no podía modificar los acuerdos subregionales como el MERCOSUR. Según Tussie (2016), la exigencia de influenciar las negociaciones alrededor del ALCA hizo que el empresariado brasileño encontrara una novedosa unidad de acción que se mantuvo hasta después de que el proyecto descarrilara definitivamente en la cumbre de Buenos Aires en 2001, logrando además que este se transforme en la propuesta de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

En este sentido, la IIRSA representó una monumental respuesta del Estado a las exigencias de mejora competitiva que los empresarios venían avanzando, tratándose de un ambicioso plan que pretendía replicar a escala regional una metodología de planificación territorial organizada alrededor de “ejes de desarrollo”, “corredores regionales” y “*clusters* industriales” ensayada previamente en Brasil (Gonçalves y de Araújo Quental, 2012). La IIRSA fue, por un lado, un plan de integración territorial y productiva regional y, por el otro, el proyecto de una plataforma continental para la internacionalización de empresas brasileñas con una proyección global (Clemente, 2021, 2022).

A pesar de la sintonía entre empresarios industriales y gobierno en la ideación e implementación de programas como la IIRSA, a partir del segundo

mandato de Cardoso (1998-2002) se observó un aumento del malcontento de una parte de la burguesía con los efectos de las llamadas “reformas promercado”, lo cual llevó a la adopción de una postura abiertamente crítica y al respaldo público de la candidatura presidencial de Lula da Silva en 2002 (Diniz, 2005). El tres veces derrotado candidato del PT (1989, 1994, 1998) se hizo cargo de la insatisfacción de este sector del empresariado desde el inicio mismo de la nueva campaña presidencial, adoptando un discurso menos radical que en el pasado y mandando señales como la elección del dueño de la multinacional textil Coteminas –José Alencar del Partido Liberal– como candidato vicepresidente. Después de conseguir finalmente la victoria, el PT en el gobierno llevó a otro nivel el apoyo que el Estado estaba dispuesto a brindar a las grandes empresas en busca de internacionalización, ya que estas empezaron a ser consideradas como los “motores del desarrollo nacional, símbolo de un Brasil moderno y capaces de competir en el mercado internacional contra las grandes empresas extranjeras. Sus intereses particulares son representados, así, como universales” (García, 2011, p. 23).

4. LA “CUESTIÓN” ENTRA EN LA AGENDA ESTATAL: LEYES, PROGRAMAS Y AGENCIAS

En el año 2003 el estatuto del BNDES fue modificado para que este pudiera, por primera vez en la historia, financiar operaciones en el exterior (García, 2009). Dos años después, la empresa productora de carne bovina JBS aprovechaba esta nueva posibilidad para obtener el 85% de los fondos necesarios a la compra de la filial argentina de la norteamericana Swift-Armour, estrenando de hecho la nueva línea de crédito abierta para fomentar la inversión brasileña en el exterior (Alem y Cavalcanti, 2005). Esta elección, lejos de dar inicio a una política orgánica, sí inauguró una sucesión de programas orientados a fomentar la inserción internacional de empresas de capital brasileño, a condición de que estas promovieran las exportaciones y que contribuyeran “al desarrollo económico y social del país”. Sin embargo, algunos de los programas estaban pensados para favorecer también las filiales de multinacionales extranjeras instaladas en Brasil, persiguiendo el objetivo

declarado de mejorar la posición del país en las Cadenas Globales de Valor (CGV) (Cerqueira, 2014).

Esta reorientación en el financiamiento público se estaba afirmando ya antes del triunfo de Lula: en 2002 el BNDES empezó a estudiar líneas de financiamiento para las inversiones en el exterior, formando un grupo de trabajo dedicado que realizó entrevistas a empresas interesadas a internacionalizarse (Novoa Garzon, 2009; Alem y Cavalcanti, 2005). La lógica subyacente a este nuevo rumbo emprendido derivaba de una perspectiva económica que focaliza en la construcción de “ventajas competitivas”, en contraposición a “ventajas comparativas” estáticas, y apuesta a que una política estatal selectiva de fomento a las empresas puede encontrarse virtuosamente con la eficiencia “natural” del mercado al fin de potenciar núcleos endógenos de progreso tecnológico y el proceso de internacionalización de las mismas (Novoa Garzon, 2017). En particular, esta visión tomó una forma más coherente a partir de la presidencia de Luciano Coutinho en el BNDES. Su nombramiento como presidente del banco en 2007, resultado de una elección directa de Lula para llevar el BNDES en la órbita de la Presidencia de la República y dirigir el Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC), coincidió con la elaboración del primer Planeamiento Estratégico de la institución desde 1999 (Bugiato, 2016).

No obstante, el proceso de creación e internacionalización de firmas Campeones Nacionales en Brasil no se configuró nunca como una política de Estado homogénea, siendo más bien el resultado acumulado de sucesivas políticas industriales y del encuentro entre distintos programas destinados ahora a facilitar las inversiones en el exterior y la internacionalización, ahora a fomentar la consolidación del mercado doméstico. Sin embargo, es posible reconstruir la inclusión en la agenda pública de la “cuestión” de la internacionalización de las empresas “nacionales” a través del análisis del conjunto de políticas, programas específicos y organismos estatales que se han hecho cargo de esta, lo cual haremos a continuación.

La primera política que respondió en parte a la “necesidad” de promover la internacionalización de las empresas “nacionales”, fue la “*Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*” (PITCE, 2004-2008), lanzada el 31 de marzo de 2004. Esta fue organizada alrededor de cuatro sectores estratégicos (fármacos y medicamentos, software, semiconductores y bienes de capital) e incluyó 11 programas y 57 medidas. En particular, uno de los programas fue el de “Inserción externa y competitividad”, dentro del cual se consideraba como prioritario el fomento a las exportaciones (con la línea “Brasil Exportador”) y la internacionalización de las empresas. Sin embargo, esta primera política industrial de los gobiernos del PT fue álveo de críticas por parte de los sectores industriales menos dinámicos, ubicados sobre todo en el nordeste del país, que no se veían beneficiados por el foco puesto en la innovación (Diniz y Gaitan, 2012). El gobierno, que había organizado la PITCE alrededor de ese concepto, decidió reformular la política industrial para tener en cuenta las demandas de sectores productivos tradicionales. El resultado de la fuerte interlocución con el sector privado que siguió este primer desencuentro fue la elaboración de la *Política de Desarrollo Productivo - PDP* (2008-2010), celebrada hasta por los empresarios abiertamente opositores. En esta segunda fase se agregaron entre los objetivos la consolidación de cadenas productivas y el fomento a las pequeñas y medianas empresas, más allá del fortalecimiento de los denominados campeones del capitalismo “nacional” (Diniz y Gaitan, 2012). Los sectores favorecidos por esta nueva política fueron 25 y el *Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços* (MDIC) pasó a ser la institución de coordinación general de la misma, mientras que los programas aumentaron a 30, 12 de los cuales orientados al fortalecimiento de la competitividad. La ampliación de las exportaciones fue incluida en cinco programas estratégicos “más globales”, razón por la cual se expandió el presupuesto del Programa de Financiamiento a las Exportaciones (Proex) del Banco do Brasil y de la línea del BNDES dedicada a las exportaciones de sectores intensivos en mano de obra, *Novo Revitaliza* (IEDI, 2008).

En 2011 se lanzó el plan “*Brasil Maior*” (2011-2014), que recuperaba la estructura de la PDP adaptándola al nuevo escenario de crisis internacional. En particular, se consideró que la continuidad de los programas, ahora 35, junto con la fijación de metas más modestas con respecto a la PDP, podía ayudar a contrarrestar en parte el deterioro de la balanza comercial dictado por la sobrevaloración del Real y el aumento de las importaciones desde China y EE.U.U. La ampliación de mercados para las empresas brasileñas quedó entre los objetivos y metas estratégicos, haciendo foco en particular en la diversificación de las exportaciones en un escenario de aumento de la competencia internacional. La diversificación (de mercados y productos) y la “internacionalización corporativa” fueron incluidas entre las “dimensiones estructurantes” de la nueva política industrial (MDIC, 2011). Finalmente, el plan *Brasil Maior* llevó a la creación de nuevos organismos mixtos empresarios-sindicatos y a la recuperación de los que se habían desactivado durante el gobierno de Cardoso. Sin embargo, a pesar de estar organizada alrededor de estos organismos, reunidos en el *Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial* (CNDI), la estructura de coordinación del plan, presidida por el MDIC, se desarrolló, según Novoa Garzon (2017), a partir de un Grupo de Coordinación Privada “no exactamente informal” creado internamente a la *Confederação Nacional da Indústria* (CNI), lo cual hacía del plan y del “Sistema MDIC” un ámbito formalmente público en su dirección pero en realidad muy permeable a las decisiones tomadas por varias comisiones empresarias.

Como se puede ver, las políticas industriales adoptadas durante los gobiernos del PT, dentro de las cuales se ubicaron los programas estatales orientados a la consolidación e internacionalización de empresas, fueron articuladas por varios organismos e instituciones. En particular, en la PITCE, PDP y *Brasil Maior*, el eje de “inserción externa” se encontraba a cargo, de forma y con responsabilidades diferenciadas, de varias de estas, a saber: el MDIC, el *Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações* (MCTI) y el ministerio de hacienda (MF), la *Agência Brasileira de Promoção de*

Exportações e Investimentos (APEX), la *Câmara de Comércio Exterior* (CAMEX), el Banco do Brasil (a través del PROEX) y el BNDES. Es este último, sin embargo, el que debe considerarse como el actor principal.

5. EL BNDES Y LOS “CAMPEONES NACIONALES”

A pesar de depender formalmente del MDIC, en la fase que se abrió en 2003 el BNDES adquirió un estatus asimilable al de un ministerio y un presupuesto acorde. A partir del lanzamiento del PAC en 2007, un plan nacional de infraestructura de 503.900 millones de reales, el banco pasó bajo la tutela directa de la Presidencia de la República (Bugiato, 2016). El apoyo que el BNDES brindó a la creación e internacionalización de empresas Campeones Nacionales se concentró en tres dimensiones: el financiamiento directo de fusiones, inversiones o *joint ventures* en el mercado interno y en el exterior; la inversión directa del banco en las empresas por medio de la compra de acciones, a través de su ramo dedicado a las participaciones, el BNDESpar, subvencionando indirectamente los costos de la expansión; el crédito a las empresas exportadoras, en modalidad “pre-embarque” o “post-embarque”, en ocasiones garantizado por acuerdos entre Estados, como en el caso latinoamericano, donde se utiliza el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En particular, los financiamientos para inversiones en el exterior tenían como cláusula la generación, por parte de la empresa beneficiaria, de un incremento en las exportaciones –dentro de un lapso de seis años– de importe igual o superior al monto financiado, mientras que los recursos capturados por el banco a través de sus dividendos eran reinvertidos en otros proyectos de internacionalización (Alem y Cavalcanti, 2005). Para entender la centralidad del banco en esta política hay que considerar que a inicios de la década de 2010 éste era accionista de cerca de la mitad de las grandes “multilatinas” de Brasil (Finchelstein, 2013). Gracias a estas participaciones, el BNDS lograba, aproximadamente, la mitad de sus entradas anuales (Vega, 2015), mientras que una masiva expansión del crédito solventada por el gobierno le permitió ubicarse en 2009 como el mayor banco de desarrollo del mundo, superando el

Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Además, en la fase más álgida de expansión de los Campeones Nacionales, el banco abrió sedes en Montevideo y Londres (Casanova, 2010a).

La nueva centralidad política y económica del BNDES remite, también, a la función que desempeñó en términos de procesar los embates entre proyectos capitalistas distintos de restructuración de la economía (Ghibaudi, 2014; Ghibaudi y Laltuf, 2017). Por un lado, durante las presidencias de Carlos Lessa (2003-2004) y Guido Mantega (2004-2006) al mando de esta entidad, el BNDES se enfrentó duramente al Banco Central (presidido por Henrique Meirelles), al Ministerio de Hacienda (Antonio Paolucci) y al MDIC (Luiz Fernando Furlan). Las disputas incluían, entre otras cuestiones, el grado de autonomía del banco, formalmente supeditado al MDIC y cuyo control Furlan intentó sustraer a los “desarrollistas” por medio de su separación en dos áreas, “interna” y “externa”, de las cuales solo la primera habría quedado en las manos de Lessa (Martuscelli, 2015). Otra cuestión fue la discusión alrededor del nivel que debía tener la tasa de interés aplicada en los préstamos del BNDES (TJLP), mantenida artificialmente baja con respecto a la tasa de mercado (SELIC), una de las más altas del mundo. Sin embargo, sobre este diferencial se basaba justamente la capacidad de intervención del banco en estimular las inversiones y el proceso de internacionalización de empresas. Este “ciclo de politización” del BNDES y de disputa por su comando (Novoa Garzon, 2017) se habría cerrado con la elección de Coutinho en 2007 y el remplazo de Paolucci por parte de Mantega en el Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, Novoa Garzon subraya (2017) que el saldo de este enfrentamiento fue una fase de “disciplinamiento”, en la cual el papel de formulador de políticas del BNDES habría sido paulatinamente vaciado y habría primado la función de mero ejecutor. En el pasaje de la PDP al plan *Brasil Maior*, el banco se habría limitado, en los hechos, a la consolidación de las grandes empresas, desplegando una acción de concentración monopólica que se ve reflejada en los números (Ghibaudi y Laltuf, 2017). Efectivamente, entre 2007 y 2012 el BNDES apoyó financieramente a 90 entre los 100 mayores

grupos económicos brasileños, y a 400 entre los primeros 500, mientras que al final del periodo la cartera del BNDESpar se componía por un 84% de acciones de solo diez firmas y por un 89% de inversiones en cinco sectores básicos: petróleo, minería, energía, frigoríficos y celulosa (Novoa Garzon, 2017). Además, el mecanismo preferencial de financiamiento de grandes empresas –de las cuales las principales eran Campeones Nacionales, pero en cuyo conjunto también se encontraban firmas extranjeras con filiales en Brasil– se institucionalizó en la *Metodologia de Avaliação de Empresas* (MAE), verdadero “comité operacional” de los grandes grupos. Este nuevo instrumento del banco, surgido en la intersección entre el área de crédito y la de planificación, sirvió para incluir, entre sus funciones, la evaluación cualitativa de factores intangibles, como la “trayectoria potencial” o la “cultura organizacional” de las firmas, facilitando así la identificación de clientes preferenciales y sugiriendo el pasaje de una “política de elección de Campeonas a una de Campeonas con derecho de elección” (Novoa Garzon, 2017, p. 145, traducción propia).

6. OTROS ACTORES

Existen otros actores importantes en la formación y consolidación de los “Campeones Nacionales” en Brasil, cuya acción puede ser considerada parte de una política pública en sentido amplio. En un lugar híbrido entre la esfera estatal y la privada, considerados por algunos “inversores institucionales” (Chesnais, 1996) y por otros meros actores financieros privados, los fondos de pensión de las principales empresas públicas brasileñas fueron unos de estos. Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras), POSTALIS (CORREIOS) y FUNCEF (Caixa Econômica Federal) fueron adquiriendo un peso creciente en la economía de Brasil en las últimas dos décadas, hasta representar, en 2010, el 18% del PBI y participar con el BNDES en la propiedad de la mayoría de los Campeones brasileños (Casanova, 2010). En efecto, desde el proceso de privatización de la década de 1990, estos fondos contaron con una participación accionaria importante en varias ETN de origen brasileño (Carbria, 2015). En particular, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso utilizó los

fondos para viabilizar la “desestatización” de varias empresas brasileñas, junto al BNDES. Si, por un lado, la presencia de estos actores semipúblicos permitió aplacar parcialmente las críticas hacia el proceso de privatización y aseguró un control residual (aunque indirecto) sobre las empresas (Musacchio y Lazzarini, 2014), por otro lado facilitó su venta, ofreciendo a los inversores privados un “paquete” que comprendía el financiamiento subsidiado del BNDES a la operación y un grupo de socios compradores que contaban con el respaldo financiero último del Estado: empresas públicas, empresas recientemente privatizadas y fondos de pensión (Sposito y Santos, 2012).

Se ponía así en evidencia la tradicional relación de dependencia de los fondos con respecto al gobierno, la cual después del 2003 mudó de forma, pero no de contenido. Recién en ese año, en efecto, se reglamentó la ley complementaria 108 aprobada en 2001 por el gobierno de Cardoso, la cual acordaba a los trabajadores la posibilidad de elegir representantes en los consejos de administración de las empresas públicas y también de los respectivos fondos de pensión, algo que era un pedido histórico de los sindicatos (Maciel, 2013). A esto se sumó la tendencia del gobierno a elegir dirigentes sindicales como consejeros propios o de los accionistas de minoría en los consejos. Esta rearticulación aumentó formalmente la transparencia del proceso decisional de las empresas y los fondos pero, al no ser acompañada por una revisión de la proporción de representantes con derecho de voto elegidos por los trabajadores, implicó también un “blindaje” por el cual el PT y la corriente mayoritaria de la CUT, “Articulación Sindical” –de la cual provenía la mayor parte de estos dirigentes–, pasaron a dominar los consejos, desde donde apuntalaron los planes económicos del gobierno (Zibechi, 2012).

En particular, los fondos de pensión de las principales empresas públicas adquirieron una importancia notable en viabilizar una política pública de apoyo a la internacionalización de las empresas brasileñas en sentido amplio, aglutinada alrededor del BNDES y del MAE. En un plano analítico y de síntesis, se puede hablar de la existencia de un triángulo cuyo vértice superior está ocupado por el BNDES, mientras que en la base se encuentran los fondos

de pensión y las empresas, vale decir, los grupos económicos involucrados en estas operaciones. En efecto, si bien las inversiones de los fondos de pensión se guían por los mismos criterios de rentabilidad que dominan el mercado financiero en general (Chesnais, 2005), la presencia del BNDES en las operaciones vinculadas a los Campeones Nacionales tenía un efecto irremplazable, ya que sus créditos subsidiados solían asegurar la rentabilidad del negocio de forma casi automática. Además, la presencia del BNDES atraía el interés de los bancos privados y de otros tipos de inversores, aumentando las garantías de financiamiento, a lo cual se sumaba, en algunos casos, la participación directa de empresas públicas como parte activa en los proyectos propuestos (Ghibaudi y Laltuf, 2017). De este modo, a pesar de no tener una configuración oficial, se vislumbra un mecanismo informal de relacionamiento entre los bancos, los fondos y las empresas que se sumó al MAE y al “Sistema MDIC” y que motorizó, en lo concreto, la política pública. Mecanismo aceitado, además, por el alto nivel de sintonía política que había entre los gestores de los fondos y el gobierno.

Sin embargo, los gestores de los fondos de pensión no asociaron públicamente su actuación a la creación de Campeones Nacionales, ya que las inversiones eran presentadas, en general, como oportunidades rentables para valorizar los ahorros previsionales de los trabajadores. El vínculo se hizo evidente solo después de 2013, cuando, en el marco del escándalo de corrupción Lava Jato, todos los principales fondos empezaron a declarar pasivos considerables. Empero, hubo excepciones que manifestaron la orientación neodesarrollista del grupo de gestores de los fondos y su compromiso con el apuntalamiento de las empresas “nacionales” y la industria local. De hecho, Jardim (2007) considera que, desde las elecciones de 2002, la plataforma electoral del PT presentó a los fondos de pensión no solo como un instrumento de apoyo al mercado interno y estímulo al ahorro de los trabajadores, sino como parte de una estrategia para “domesticar” y “moralizar” al capitalismo.

No obstante, es importante subrayar que la participación efectiva de los fondos de pensión en la creación y financiamiento de los Campeones no fue homogénea. Desde la década de 1990, los fondos que invirtieron en cuotas accionarias de estas ETN fueron un grupo reducido, vinculado a las empresas estatales más grandes y concentrado en el sector bancario y petrolero, mientras que en pocos casos fueron los empleados de los propios Campeones quienes se beneficiaron directamente del aumento del valor bursátil derivado de las fusiones y de la internacionalización de estos. Además, el nexo insuperable entre las inversiones de los fondos y la valorización financiera implicó, necesariamente, el establecimiento de un mecanismo especulativo por el cual el valor de las jubilaciones de los afiliados a estos fondos pasó a vincularse directamente a la rentabilidad financiera de los Campeones, a menudo en detrimento de las condiciones de trabajo y de los salarios de sus empleados (Fontes, 2010).

Finalmente, es oportuno relevar, en la óptica de reconstruir la creación e internacionalización de firmas Campeones Nacionales en Brasil como política pública en un sentido amplio, que a la intervención estatal directa se sumó una intervención “indirecta”. En efecto, no todos los Campeones recibieron ayuda del BNDES o inversiones de los fondos de pensión, pero incluso las fusiones que se desarrollaron como “negocios privados” fueron amparadas por los poderes públicos y avaladas por el organismo de supervisión de la competencia, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE), a pesar de sus efectos sobre la institución de oligopolios. Así, más allá de garantizar a las empresas un “ambiente económico favorable” (Actis, 2013), el Estado, por medio de declaraciones públicas de ministros y directivos del BNDES, ensayaba una precisa “toma de posición” en favor de la concentración económica en pos de incrementar la competitividad global del país (Finchelstein, 2013; Ghibaudi y Laltuf, 2017). Además, a este apoyo público seguía, en varios casos, un apoyo económico concreto, a través de posteriores inversiones del BNDES en las nuevas empresas Campeones que se venían a formar.

Entre los casos más emblemáticos resalta la fusión, en abril de 2008, entre las empresas de telecomunicación Telemar-OI y Brasil Telecom (Cavalcante, 2012), la fusión entre el banco Itaú y Unibanco en el mismo año (Minadeo, 2012) y la formación de Brasil Foods S/A (BRF) en 2011 por medio de la fusión entre las empresas alimenticias Sadia y Perdigão, firmas en las cuales el BNDES ya tenía participación accionaria.

7. ¿RESOLUCIÓN DE LA “CUESTIÓN”? IMPUGNACIONES, ESCÁNDALO Y CRISIS

No es casualidad que la última política industrial de la época del PT terminara en 2014. A partir de 2013, en efecto, los directivos del BNDES y varios miembros del gobierno admitieron que el financiamiento a las grandes empresas nacionales –uno de los objetivos centrales de estas políticas– sería discontinuado. Según el presidente de este banco, Luciano Coutinho, se habían acabado los sectores en los cuales Brasil contaba con ventajas comparativas en la economía mundial y en los que podía apuntar a crear empresas eficientes para la producción de *commodities* o *semi-commodities*, a saber. No descartaba, sin embargo, que el banco se dedicara, en lo sucesivo, a financiar sectores con alta tasa de innovación tecnológica, como el sector de la *information technology* o el farmacéutico (Estadão, 2013). Esta nueva toma de posición del Estado abrió una fase diferente en el ciclo de la cuestión que aquí nos interesa. Por un lado, parecería señalar una resolución de la cuestión, vale decir, su cierre. Por el otro, conforme a la conceptualización de las tomas de posición del Estado como *nudos* en una secuencia de interacciones (Oszlak y O'Donnell, 1995), las mismas pueden convertirse en “puntos de observación” privilegiados para evaluar los efectos que la política de creación e internacionalización de empresas Campeonas Nacionales tuvo y las limitaciones que sufrió en su despliegue.

En primer lugar, a pesar de ser presentada como lógica finalización de una estrategia premeditada de fomento a la innovación y a la inserción competitiva, esta nueva toma de posición del Estado visibilizó los límites que

las políticas industriales analizadas tuvieron en términos de adaptación al ciclo económico en el cual fueron adoptadas y a las restricciones estructurales, internas y externas, que sufre la economía brasileña en cuanto país periférico. Como señala el mismo “texto de referencia” del plan *Brasil Maior*:

El camino de internacionalización a través de inversiones directas en nuevas plantas, fusiones y adquisiciones ha seguido la lógica inmediata de las ventajas comparativas del país en productos primarios e insumos industriales basados en actividades intensivas en recursos naturales como la producción de carne, papel y pulpa, minería, acero y agroindustria (MDIC, 2011:18, traducción propia).

Algunos datos validan la incidencia de estos límites en el desarrollo de una política pública de creación e internacionalización de Campeones Nacionales en sentido amplio. En primer lugar, a partir de 2011 los efectos de la crisis mundial alcanzaron, paulatina pero seguramente, la economía brasileña, y la inversión brasileña en el exterior disminuyeron en consecuencia (CEPAL, 2014). Asimismo, se registró una cierta debilidad en la inversión directa proveniente de Brasil al ser concentrada en pocas operaciones y en sectores estáticos y no dinámicos (Kosakoff y López, 2008), con un bajo nivel de instalación de nuevas unidades productivas en el exterior (Ambrozio, 2008). A esto se agregaron varios casos de quiebra entre las empresas financiadas por el BNDES (Vega, 2015), mientras que algunos de los Campeones fueron absorbidos por multinacionales de los países centrales, el fenómeno llamado de las “estrellas fugaces” (Mortimore, 2006).

Que la política pública examinada se haya traducido concretamente en un apoyo a los monopolios tradicionales es una muestra también de la crisis del discurso legitimante (Alvarez Huwiler, 2014) que la justificaba, es decir, la mejora de la competitividad empresarial en su conjunto. En efecto, el análisis de la creación e internacionalización de empresas Campeones Nacionales como política pública expone todas las limitaciones de tal estrategia, así como la debilidad de una función “creacionista” (Novoa Garzon, 2017) del BNDES y del Estado brasileño en materia de formación de nuevas empresas.

Finalmente, no se puede desestimar el contexto político en el cual las declaraciones de Coutinho de 2013 se daban: el recrudecimiento de la crisis económica y el incipiente escándalo de corrupción *Lava Jato*, a escaso meses de las nuevas elecciones presidenciales. En particular, la política de apoyo a las grandes empresas nacionales empezaba a estar sujeta a duras críticas por sus efectos concentradores, la especialización regresiva que promovía y el limitado impacto sobre la ocupación (Santos, 2015). En este sentido, si la disputa alrededor de la misma había afectado el funcionamiento del BNDES ya desde el año 2011 (Novoa Garzon, 2017), el nuevo “ciclo de politización” del banco que se abrió en 2016, durante el gobierno *ad interim* de Temer, significó una reorientación marcadamente hostil a las políticas expansivas y al fomento a la internacionalización de empresas “nacionales”.

8. CONCLUSIÓN

En este texto nos hemos ocupado de la creación e internacionalización de firmas “Campeones Nacionales” en Brasil entre 2003 y 2018 como política pública, considerando su “ciclo vital” a partir del esquema propuesto por Oszlak y O'Donnell (1995), reconstruyendo así lo más fehacientemente posible su origen, desarrollo y finalización.

Tabla 02: La creación e internacionalización de empresas “Campeones Nacionales” como política pública

FASE DEL CICLO VITAL	CARACTERÍSTICAS	PROCESO SOCIAL	ACTORES INVOLUCRADOS	RESULTADO
----------------------	-----------------	----------------	----------------------	-----------

Clemente. La creación e internacionalización de empresas “Campeones Nacionales” en Brasil como política pública (2003-2018)

ORIGEN	La baja competitividad global del empresariado brasileño (“ <i>Custo Brasil</i> ”) se convierte en “cuestión”.	Emergencia de una alianza entre Estado y sectores empresariales que redefine las prioridades del desarrollo nacional. La mejora competitiva se consolida como “argumento legitimante”.	CNI, CEB, empresarios industriales, PT, Estado, gobierno.	El Estado recoge la demanda empresarial y reformula su rol como promotor activo de la internacionalización.
DESARROLLO	La “cuestión” se institucionaliza con el cambio de estatuto del BNDES (2003), sucesivas políticas industriales (PITCE, PDP, <i>Brasil Maior</i>), y programas de financiamiento externo.	Los actores empresariales y estatales se articulan en torno a la competitividad. Creación de nuevos organismos mixtos empresarios-sindicatos. Se consolida una coordinación informal interna a la CNI permeable a comisiones empresarias.	MDIC (coordinación general), BNDES, APEX, Banco do Brasil, CAMEX, CNDI ministerios sectoriales. Grupo de Coordinación Privada interno a CNI.	El Estado reconoce la cuestión como objetivo estratégico. Desarrolla programas específicos y modifica normativas para habilitar intervención estatal.

Clemente. La creación e internacionalización de empresas “Campeones Nacionales” en Brasil como política pública (2003-2018)

PROCESAMIENTO	Apoyo directo del Estado a creación e internacionalización de ETN brasileñas: financiamiento, inversiones, políticas sectoriales y regulación favorable.	Se institucionaliza la MAE que canaliza los fondos del BNDES hacia los grandes grupos económicos. BNDES, fondos de pensión y empresas funcionan como un “triángulo” de poder que viabiliza la política.	BNDES, fondos de pensión, gobierno federal, CADE empresas beneficiarias.	El Estado se convierte en un actor económico central: invierte, regula, orienta y subsidia. Consolidación de grupos económicos.
“RESOLUCIÓN”	En 2013 el Estado redefine su postura: discontinúa el apoyo a los Campeones Nacionales. Emergencia de críticas por concentración económica, límites de la estrategia, impacto <i>Lava Jato</i> .	Reconfiguración del debate público: el modelo de desarrollo basado en el fortalecimiento de grandes empresas queda impugnado. El fin del ciclo político coincide con un nuevo “ciclo de politización” del BNDES.	Gobierno federal, BNDES, opinión pública, medios, actores judiciales, sectores críticos.	Clausura simbólica de la política y “resolución” de la cuestión. Se reconoce la falta de sustentabilidad estructural y legitimidad de la política.

En primer lugar, hemos reconstruido los antecedentes a la emergencia de nuestra “cuestión”, mostrando como el “discurso legitimante” que se encuentra atrás de ella fue la exigencia de una mejora competitiva global de la economía brasileña, mejora que se concentraría en un pequeño número de grandes empresas, las cuales en una economía globalizada necesitarían contar con un mayor tamaño y poder de mercado para poder competir a nivel internacional. El mantra de la mejora competitiva se encontraba en el centro de varias campañas del empresariado industrial brasileño en la década de 1990, como la que se organizó contra el llamado “*Custo Brasil*” o la que la Coalición

Empresarial Brasileña orquestó para influenciar el posicionamiento de Brasil en las frustradas negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En este sentido, consideramos que la negativa a firmar los acuerdos del ALCA conforme a la posición de las asociaciones empresariales, así como el lanzamiento sucesivo de la Iniciativa de Infraestructura para la Región Sudamericana, representan una primera toma de posición del Estado con respecto a la cuestión de la mejora competitiva que los empresarios venían avanzando. Sin embargo, señalamos como fue la victoria electoral del Partido de los Trabajadores en 2002 a marcar un punto de no retorno en el ciclo de la cuestión, siendo que este se demuestra dispuesto a llevar a otro nivel el apoyo a las grandes empresas en busca de internacionalización, las cuales pasan a ser consideradas los “motores” del desarrollo nacional.

A tal fin, en la tercera sección mostramos cómo la creación e internacionalización de ETN de origen brasileño –o Campeones Nacionales– fue uno de los principales objetivos de sucesivas políticas industriales que, a partir de la elaboración de la *Política Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior* (PITCE) en 2004, pasando por la *Política de Desarrollo Productivo* (PDP 2008-2010) y el plan *Brasil Maior* (2011-2014), consolidaron como prioridades el fomento a las exportaciones y la internacionalización de las empresas. Estas políticas fueron coordinadas por el *Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços* (MDIC) junto al *Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações* (MCTI), el ministerio de hacienda (MF), la *Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos* (APEX), la *Câmara de Comércio Exterior* (CAMEX), el Banco do Brasil (a través del Programa de Financiamiento a las Exportaciones-PROEX) pero su funcionamiento concreto fue influenciado substancialmente por varias comisiones empresarias reunidas en un Grupo de Coordinación Privada “no exactamente informal” (Novoa Garzon, 2017). También consideramos cómo estas políticas vinculaban el aumento de la competitividad de las empresas brasileñas a la integración productiva y de infraestructura con América Latina y el Caribe, lo que quedó

reflejado en la participación del Ministerio de las Relaciones Exteriores (MRE) y de la Casa Civil, el gabinete presidencial, en el consejo gestor de estas.

Al mismo tiempo, subrayamos cómo fue el lanzamiento en 2002 por parte del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de un grupo de trabajo dedicado a estudiar líneas de apoyo a las inversiones en el exterior y la posterior modificación de su estatuto en el año 2003 para que éste pudiera, por primera vez en la historia, financiar operaciones en el exterior, a constituir un cambio central en el proceso de creación e internacionalización de los Campeones Nacionales. En particular, el banco financió directamente fusiones, inversiones o *joint ventures* en el mercado interno y en el exterior, realizó inversiones en las empresas por medio de la compra de acciones, a través de su ramo dedicado a las participaciones, el BNDESpar, y otorgó crédito a las empresas exportadoras, en modalidad “preembarque” o “post-embarque”. Además, el BNDES fue teatro de embates entre fracciones de clase y proyectos capitalistas distintos de reestructuración de la economía (Ghibaudi, 2014), y durante el “ciclo de politización” (Novoa Garzon, 2017) 2003-2007 se enfrentó duramente al Banco Central, al Ministerio de Hacienda y al MDIC alrededor de cuestiones como el grado de autonomía del banco y la tasa de interés aplicada en sus préstamos. Ya con un estatus asimilable al de un ministerio y siendo puesto bajo la tutela directa de la Presidencia de la Republica a partir de 2007, el banco estatal fue el promotor principal de un plan para convertir a Brasil en un líder mundial, por medio del posicionamiento de empresas brasileñas entre los “cinco principales *players* mundiales en su actividad” (Zibechi, 2012, p. 177), y la economía en su conjunto entre las primeras cinco en cantidad de exportaciones a nivel mundial.

A la vez, investigamos la existencia de otros niveles estatales o paraestatales en la creación e internacionalización de firmas “Campeones Nacionales” en Brasil, desde el rol desempeñado por los fondos de pensión de las principales empresas públicas (PREVI, PETROS, FUNCEF, POSTALIS), hasta el “apoyo pasivo” del Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE). En el primer caso, los fondos se involucraron, juntos con el BNDES,

en la propiedad de la mayoría de los Campeones brasileños ya desde el proceso de privatización de la década de 1990, tendencia que aumentó a partir de 2003 con la elección por parte del gobierno de dirigentes sindicales como consejeros propios en los consejos directivos de las empresas. En particular, los fondos de pensión pasaron a conformar un mecanismo informal de relacionamiento “triangular” con el BNDES y las empresas Campeones que se sumó al “Sistema MDIC” en motorizar una política pública de apoyo a la internacionalización de los grupos económicos brasileños en sentido amplio. En el segundo caso, la favorable orientación del CADE hacia las fusiones de firmas brasileñas se sumó a declaraciones públicas de ministros y directivos del BNDES en visibilizar una intervención estatal “indirecta” en la creación de oligopolios en pos de incrementar la competitividad global del país, apoyo que redundó frecuentemente en posteriores inversiones del banco en las nuevas empresas campeones que se venían a formar.

Finalmente, en el último apartado hemos registrado la aparente “resolución” de nuestra cuestión en 2013, cuando el BNDES decidió discontinuar los programas orientados a la creación e internacionalización de firmas “Campeones Nacionales”. Sin embargo, hemos observado como esta nueva toma de posición del Estado hizo emerger varios límites de la política pública emprendida, ya que, a pesar de hacer hincapié sobre conceptos como innovación o inserción competitiva, las políticas industriales tuvieron que adaptarse al ciclo económico general en el cual fueron adoptadas y a las restricciones estructurales que sufre la economía brasileña en cuanto país periférico. Asimismo, mostramos como el estallido del escándalo de corrupción “*Lava Jato*” debilitó ulteriormente la política pública de apoyo a las grandes empresas nacionales. En este sentido, observamos que el discurso legitimante de nuestra cuestión, es decir la agenda de promoción de la competitividad global del empresariado “nacional” por medio del financiamiento a pocas y grandes firmas, ha perdido legitimidad a raíz del escándalo. Finalmente, dimos cuenta de cómo el abandono de esta política pública se enmarca en una crisis

de magnitud que derivó a su vez en un nuevo “ciclo de politización” del BNDES durante el gobierno Temer.

REFERENCIAS

Alem, A. C., e Cavalcanti, C. E. de S. (2005). BNDES e o apoio a internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, 12(24), 43–76.

Alvarez Huwiler, L. (2014). *Políticas públicas y movimientos de capital*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Ambrozio, A. M. (2008). Entendendo o investimento brasileiro direto no exterior. *Visão do Desenvolvimento*, (52), 1–7.

Bugiato, C. M. (2016). *A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira*. UNICAMP Campinas, SP.

Carbriá, J. V. B. (2015). Multilatinas y estrategias de desarrollo. *Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, 2(2), 343–363.

Casanova, L. (2010). “La inversión extranjera directa en América Latina y las multinacionales emergentes latinoamericanas”. *Boletín Elcano*, 128(7).

Cavalcante, S. (2012). Estado, capital estrangeiro e burguesia interna no setor de telecomunicações nos governos FHC e Lula. In A. Boito e A. Galvão (Orgs.), *Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000* (p. 107–157). São Paulo: Alameda.

CEPAL. (2014). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2013*.

Cerqueira, D. F. (2014). Brasil en el proceso de integración con América del Sur. *XIV Jornadas de Economía Crítica*.

Chesnais, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.

Chesnais, F. (2005). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo.

Chudnovsky, D., e López, A. (2000). A third wave of FDI from developing countries: Latin American TNCs in the 1990s. *Transnational corporation*, 9(2), 31–74.

Clemente, D. (2021). 2021. Clemente, D. “La hegemonía que no fue. Brasil y Sudamérica durante el ciclo progresista” Buenos Aires: El Colectivo, 2021 ISBN 978-987-8484-05-1

Clemente. *La creación e internacionalización de empresas “Campeones Nacionales” en Brasil como política pública (2003-2018)*

Clemente, D. (2022). “La integración reciente en Sudamérica entre el proyecto regional de Brasil y la inserción en el mercado mundial. Una mirada desde la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (2003-2016)” en *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, vol. 33, n.59, 27-58. ISSN 0327-4063.

Diniz, E., Gaitán, F., e Boschi, R. (2012). Elites estratégicas y cambio institucional: la construcción del proyecto post-neoliberal en Argentina y Brasil. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 6(2).

Estadão. (2013). *BNDES decide abandonar a política de criação de ‘campeões nacionais’*.

Fontes, V. (2010). *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ.

Garcia, A. S. (2009). Empresas transnacionais: dupla frente de luta. In *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina* (p. 10–26). São Paulo: Expressão Popular.

Garcia, A. S. (2011). Políticas públicas e interesses privados: a internacionalização de empresas brasileiras e a atuação internacional do governo Lula. *Encontro Nacional ABRI*. São Paulo.

Ghibaudi, J. (2014). EL BANCO NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL–BNDES–Y LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA ECONOMÍA BRASILEÑA. *II Congreso de Economía Política Internacional 2014*.

Ghibaudi, J., e Laltuf, I. (2017). Uma aproximação à economia política do BNDES no período 2003-2014: Setores produtivos, grupos empresariais e o debate sobre sua ação. In C. VAINER e F. B. VIEIRA (Orgs.), *BNDES: Grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Garamond.

Gonçalves, C. W. P., e de Araújo Quental, P. (2012). Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. *Polis: Revista Latinoamericana*, 31, 295–332.

Heenan, D. A., e Keegan, W. J. (1979). Rise of Third World Multinationals. *Atlantic Community Quarterly*, 17(1), 108–121.

IEDI. (2008). *A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO*.

Jardim, M. A. C. (2007). *Entre a solidariedade eo risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula*. Universidade Federal de São Carlos.

Kan, J. (2018). Las corporaciones agrarias de Argentina y Brasil ante la crisis de las negociaciones por el ALCA. *Mundo Agrario*, 19(40).

Kosakoff, Bernardo; López, A. (2008). América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades. *Georgetown/Universia*, 2(1).

Clemente. *La creación e internacionalización de empresas “Campeones Nacionales” en Brasil como política pública (2003-2018)*

Lacerda, A. C. (1998). *O impacto da globalização na economia brasileira*. Editora Contexto.

Maciel, F. R. (2013). *Controladoria de gestão na PREVI: modelos, apoio à governança e Lei complementar 108*. Fundação Getúlio Vargas.

Mancuso Wagner Pralon; de Oliveira Jorge Amâncio. (2006). ABERTURA ECONÔMICA, EMPRESARIADO E POLÍTICA: OS PLANOS DOMÉSTICO E INTERNACIONAL. *Lua Nova*, 69, 147-172.

Martuscelli, D. E. (2015). *Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil*. Curitiba: CRV.

MDIC. *Brasil Maior. Inovar para competir. Competir para crescer*, (2011).

Minadeo, R. (2012). A fusão Itaú-Unibanco e a criação do maior banco privado da América Latina: apontamentos para um debate. In C. F. ROSA, R. M. A., DOMINGUEZ (Org.), *América Latina no labirinto global: Economia, Política e Segurança*, vol. II. (p. 51–74). Curitiba: CRV.

Mortimore, M. (2006). The Transnationalization of Developing America: Trends, Challenges and (Missed) Opportunities. In S.-A. D. y S. K. C. (Org.), *The Political Economy of Hemispheric Integration: Responding to Globalization in the Americas* (p. 27–56). Palgrave Macmillan.

Musacchio, A., e Lazzarini, S. (2014). *Reinventando o capitalismo de Estado. O Leviatã nos Negócios: Brasil e outros países*. São Paulo: Portfolio Penguin.

Novoa Garzon, L. F. (2009). O Brasil e seu ‘desbordamento’: o papel central do BNDES na expansão das empresas transnacionais brasileiras na América do Sul. In *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário* (p. 219–245).

Novoa Garzon, L. F. (2017). BNDES: processo decisório por subtração (2003-2014). In C. Vainer e F. Braga Vieira (Orgs.), *BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil* (p. 129–161). Rio de Janeiro: Garamond.

Oszlak, Oscar. y O’Donnell, G. (1995) [1976]. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. In *Redes* (Vol. 2). Bs. As: CEDES.

Santiso, J. (2008). The emergence of Latin multinationals. *Cepal Review*, (95), 7–30.

Santos, P. A. S. (2015). *Dois momentos da política de campeões nacionais: governo militar (1968-1979) e Dilma Rousseff (2011-2014)*. Sao Paulo.

Sposito, E. S., e Santos, L. B. (2012). *O capitalismo industrial e as multinacionais brasileiras*. Outras Expressões.

Clemente. *La creación e internacionalización de empresas “Campeones Nacionales” en Brasil como política pública (2003-2018)*

Tussie, D. (2016). “Shaping the world beyond the ‘core’: States and markets in Brazil’s global ascent.” In *Susan Strange and the Future of Global Political Economy*. (p. 73–86). Routledge.

Thwaites Rey, M. (2005). Estado: ¿qué Estado? En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (pp. 21– 41). Buenos Aires: Prometeo.

Vega, G. C. (2015). “Campeones Nacionales”: ¿quién se enriqueció en Brasil en la última década? In V. Vega, G. C., Hildalgo, S. J., Molina, S., Cabrera, F. R., & Torres (Org.), *La crisis de Petrobras y las constructoras brasileñas en el escenario latinoamericano* (p. 1–4). La Paz.

Wade, R. H. (2018). The developmental state: dead or alive? *Development and Change*, 49(2), 518–546.

Zibechi, R. (2012). *Brasil potencia: entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.