
LAS EMPRESAS ESTATALES BRASILEÑAS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA



*Armando Dalla Costa, Ellen Nemitz
José María Las Heras Aliciardi*

Introducción

Las empresas públicas se encuentran presentes en países del mundo entero. Según Martins (1985), la ineptitud del sector privado, el desinterés del capital extranjero en ciertos sectores de la economía, la defensa de los recursos naturales y la promoción del desarrollo socioeconómico son aspectos que pueden ser citados como motivaciones para que el Estado participe de forma activa en el campo económico.

En este sentido, puede mencionarse al servicio postal brasileño (1663) como una primera referencia, pero lo más significativo se dio durante el primer gobierno del presidente Getúlio Vargas (1930-1945), cuando aumentó considerablemente la presencia del sector público en la producción y en la prestación de servicios luego de la Depresión de 1929, permitiendo desarrollar una política de sustitución de importaciones (ISI), proceso que se revirtió en la década de 1990 luego de una serie de privatizaciones.

Este trabajo busca mostrar los aspectos históricos, la situación actual y la importancia de las estatales brasileñas para el desarrollo económico del país. Además de esta introducción, cuenta con un apartado con el sustento teórico, seguido de una breve reseña de los principales emprendimientos públicos en la economía brasileñas.

Después se presenta y examina un conjunto de datos sobre los segmentos en los cuales el Estado actúa, para concluir con el análisis del proceso de privatizaciones y la actual situación de las estatales brasileñas. Finalmente, son considerados algunos de los puntos discutidos para dar lugar a las reflexiones finales.

Teoría keynesiana y micro fundamentos de la intervención estatal

Dentro del extenso debate sobre el rol que desempeña el Estado en la economía, la teoría más citada es la keynesiana. Para esta corriente de comprensión de los fenómenos económicos, a diferencia de los postulados tradicionales, la actividad económica es motorizada por la demanda. Según Keynes (2012), el desempleo es el resultado de la insuficiencia de la demanda efectiva y el nivel de empleo se encuentra determinado por el punto en el cual la función de demanda agregada se iguala a la de oferta agregada, lugar en el cual las expectativas de lucro de los empresarios son maximizadas. De esa forma, el autor analizó los patrones de consumo e inversión, en un contexto histórico de crisis económica. Partiendo de una crítica a la Ley de Say, que postula la inexistencia de la escasez del poder de compra, en su obra reflexionó sobre la incapacidad de la doctrina económica clásica, construida a partir de los equilibrios walrasianos y apoyada en la capacidad de regulación automática del mercado, para afrontar los desequilibrios generados por el sistema capitalista.

Keynes argumentó que el desempleo puede evitarse, y para ello el Estado se convierte en un actor central a través de un programa de regulación de la economía mediante instrumentos y formas específicas:

El Estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios. (Keynes, 2012: 353-354)

Así, el Estado debe ejercer una política económica compensatoria de la insuficiencia de la demanda efectiva privada, bajo la necesidad de proteger y estimular el empleo: en una economía cerrada el Estado debe actuar sobre variables que afecten el consumo y la inversión.

Según Bresser Pereira (1989), la intervención del Estado en países atrasados es una necesidad en los niveles iniciales de industrialización mediante la captación del ahorro forzado y su posterior asignación en forma de financiamiento productivo de largo plazo, subsidios o incentivos. También desde el campo de la microeconomía se reconoce la importancia de la existencia de las empresas estatales. De acuerdo con la teoría del bienestar, en una economía libre de fallas de mercado, una locación óptima de recursos en el sentido de Pareto sería posible aun

sin la figura de un planificador central. Para que esto suceda, es preciso que exista competencia perfecta y ausencia de progreso técnico.

Sin embargo, en la práctica se observa la presencia de bienes públicos y externalidades que dan origen a fallas de mercado y justifican la acción directa del Estado en la economía (Giambiagi y Alem, 2008). Para estos autores otras situaciones dan lugar a la intervención estatal como ocurre, por ejemplo, cuando otras empresas no quieren entrar en el mercado.

Trayectoria histórica de las empresas públicas en Brasil

De acuerdo con Saravia (2005), la Corona portuguesa interfería en los quehaceres económicos de la Colonia, principalmente en el campo de la regulación y tributación. El Servicio Postal (1663), la Casa de la Moneda de Bahia (1694) y la imprenta Regia (1808) son algunos de los ejemplos de las empresas creadas en este periodo.

La participación del Estado portugués en los asuntos económicos durante el periodo imperial fue muy reducida, apenas se limitaba a intervenir de forma directa en el sector financiero y a la recaudación de los gravámenes impuestos a las importaciones para sustentar sus erogaciones corrientes. Ya en el Brasil independiente a comienzos de la primera década republicana (1901) fueron nacionalizadas algunas de las ferrovías del país;¹ hacia 1929 aproximadamente la mitad de la red se encontraría bajo la propiedad del Estado (Baer *et al.*, 1973).

En los años 1920 surgieron los bancos estatales con el objeto de fomentar la actividad agrícola, instituciones que luego alcanzaron mayores dimensiones, con filiales en todo el país.

La crisis mundial iniciada con la quiebra de la Bolsa de Nueva York no sólo colocó a Brasil en el camino hacia la industrialización mediante el modelo de sustitución de importaciones, sino que también lo condujo hacia una expansión y a una redefinición del papel del Estado en la economía (Furtado, 2005).

Los cambios institucionales acompañaron la intención del Estado de proteger la economía del impacto de la depresión y de apoyar y

¹ Para aquel entonces, la carga de garantizar una remuneración mínima a las ferrovías de propiedad extranjera se tornaba cada vez más pesada para la economía. Fue así que el Gobierno decidió nacionalizar algunas de ellas, a través de un crédito contraído en el exterior (Baer *et al.*, 1973).

acelerar el proceso de industrialización. Así, el Gobierno Federal se atribuyó la función de sustentar la política de protección del café mediante la intervención en la fijación de los precios y en el control de la producción (Baer *et al.*, 1973).

Ya en la década de 1930 el Gobierno manifestó su interés en la industrialización del país a través de la concesión de protección y financiamiento, pudiéndose citar el uso del control de cambios, la creación de las autarquías y una serie de líneas de crédito para los sectores agrícolas e industriales. El establecimiento de una usina siderúrgica integrada en 1941 (Companhia Siderúrgica Nacional, CSN) es otra de las iniciativas desarrolladas en la época. Inicialmente se ofreció al capital privado local y al extranjero que de manera conjunta participasen en la constitución de la nueva empresa. Sin interesados, el Estado ingresó como actor de última instancia.

Durante la década de 1940 se constituyeron varias empresas gubernamentales, siendo la mayoría fundadas por razones de seguridad nacional. Un ejemplo de éstas fue la Fábrica Nacional de Motores (1943); en ella se realizaba la producción y el mantenimiento de motores de avión, debido a la escasez generada por la guerra. Eventualmente, también se creaban motores para tractores, camiones, automóviles y refrigeradores.

La compañía Vale do Rio Doce (CVDR), fundada en 1942, fue para impulsar la explotación de minerales, sobre todo el hierro. Según Werneck (1969), la CVRD tuvo una actuación destacada en los primeros años de ejercicio, obteniendo resultados significativos tanto en el ámbito nacional como en el internacional, en función de las expansiones realizadas y de la adopción de adecuadas y modernas tecnologías, alcanzando índices de eficiencia comparables con los de empresas internacionales de explotación mineral.

El surgimiento de la Companhia Nacional de Álcalis (1943) y de la Companhia Hidroelétrica de São Francisco (1945) es otra demostración de los proyectos realizados en la época.

De esta forma, en los años de la segunda guerra mundial el gobierno fue partícipe activo en el proceso de sustitución de importaciones en aquellos casos en los que la iniciativa privada reveló desinterés, escasez de recursos o cuando había temor de falta de productos a lo largo del conflicto. Además de esto, se presentó como una oportunidad para desarrollar sectores estratégicos para la expansión económica del país (Saravia, 1977).

El periodo inmediato a la posguerra fue desprovisto de nuevas experiencias de intervención del Estado en las actividades económicas. Se expandió la propiedad gubernamental de la red ferroviaria con la compra de varias empresas inglesas. Los planes elaborados en el país durante los años 1940 permitieron un posterior crecimiento productivo.

En la década de 1950 el Estado continuó con la aplicación de medidas para el desarrollo de sectores específicos. De esta manera, en 1952 se creó el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) con la finalidad de conceder financiamiento de largo plazo para el programa de crecimiento y modernización de infraestructura (Saravia 2004). Sin embargo, entre sus tareas figuraban también el fomento y financiamiento de las industrias pesadas y de ciertos sectores agrícolas.

En 1953 Petróleo Brasileiro, S.A. (Petrobras) inició sus operaciones de explotación y refinamiento de petróleo. El monopolio estatal en este sector se presentó como un elemento principal para la fundamentación del discurso nacionalista en la defensa de la intervención del Estado como forma de garantizar la creación de una política económica para la energía (Coelho, 2009).

Así, la participación directa del Gobierno en la economía se tornó inevitable, debido a la incapacidad de la iniciativa privada y de las gestiones estatales para implementar proyectos considerados de alta prioridad para el programa de industrialización (Baer *et al.*, 1973). El rápido crecimiento de las empresas estatales en el campo de los servicios de utilidad pública, se produjo en respuesta a la necesidad de poder controlar los precios. En aquel entonces la fijación de las tarifas para gran parte de los servicios no permitía una rentabilidad considerada adecuada por las empresas (principalmente extranjeras) para garantizar la expansión y modernización de su capacidad.

Para promover el crecimiento industrial el Estado ingresó en el campo de la generación y distribución de electricidad, transporte público, telecomunicaciones, etcétera.

Durante la década de 1960 y primeros años de la de 1970, la expansión del Estado en la economía brasileña ocurrió a través de la consolidación y crecimiento de sus diversas actividades, así como por la creación de nuevas áreas de acción.

En 1961 varias empresas estatales del campo de la generación de energía se unieron y dieron origen a la compañía Eletrobrás. La nueva empresa buscaba desarrollar el sector energético federal mediante la

construcción y operación de usinas productoras y de líneas de transmisión de energía eléctrica (Corrêa, 2007).

La red de telecomunicaciones nacionalizada fue colocada en las manos de la recién creada Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) (1965), empresa inspirada en la misión de perfeccionar la infraestructura nacional (Saravia, 2005).

En este periodo, las compañías estatales se consolidaron a través de la reorganización administrativa (Saravia, 1977). Según el autor, el crecimiento del sector fue muy significativo, siendo que fueron creadas más empresas públicas y sociedades de economía mixta que en cualquier otro periodo de la historia económica brasileña.

A partir de 1973 se produjo en las estatales un cambio en la gestión empresarial con orientación hacia la eficiencia y la autonomía económica. Petrobrás, Eletrobrás y CSN, creadas para atender objetivos nacionales y sociales, crecieron sin interrupciones, mostrando que podían ser competitivas sin dejar de lado los objetivos originales (Saravia, 1977). De las principales experiencias del periodo se destaca la evolución de la compañía Vale do Rio Doce. El programa de modernización y expansión resultó en un crecimiento de las exportaciones de mineral de hierro, de 5.2 millones de toneladas en 1960 para 25.8 millones en 1972.

A modo de resumen, el cuadro 1 sintetiza la constitución de empresas públicas para los periodos detallados.

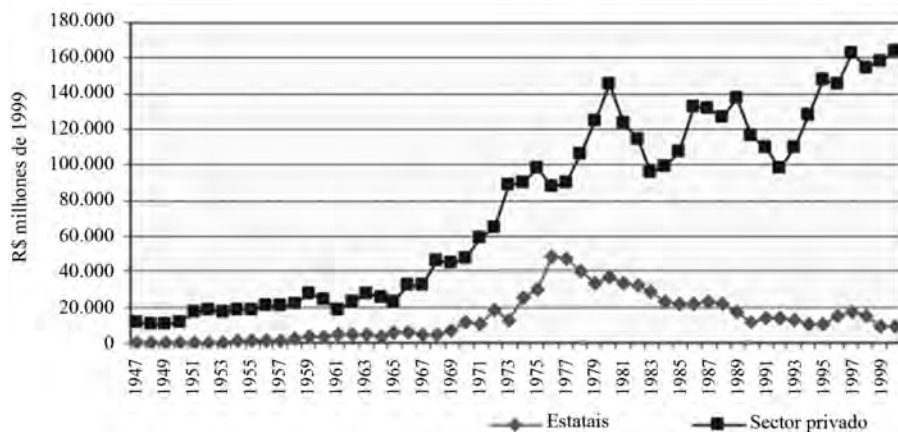
De acuerdo con Saravia (2004), durante las presidencias Vargas, Kubitschek y Goulart (1951 a 1964) fueron creadas 15, 23 y 33 empresas

Cuadro 1. Evolución de las empresas estatales a través del siglo XX

Periodo	Número de Estatales
Hasta 1930	17
1930 a 1950	18
1951 a 1960	37
1961 a 1970	147
1971 a 1976	131
No identificado	221
Total	571

Fuente: *Quem é quem na*, Economia Brasileira, 1976.

Gráfica 1. Inversión bruta de las empresas estatales y del sector privado en Brasil



Fuente: Morandi, 2011.

estatales, respectivamente. Luego, en el decurso de los más de veinte años de dictadura militar (1964-1985), el número de instituciones se incrementó de manera exponencial.

Si se consideran los montos invertidos por estas firmas es posible determinar cuál fue su participación en la economía del país. La gráfica 1 presenta estos valores para el periodo 1947-1999.

Del análisis de los datos expuestos se observa que la participación de las estatales en la economía nacional creció hasta 1977, momento a partir del cual comenzó a disminuir producto de las privatizaciones, que se intensificaron en los años 1990. Por su parte, el sector privado muestra una tendencia histórica de crecimiento, excepto en periodos de recesión como, por ejemplo, de 1981 a 1983.

Privatizaciones y situación actual

A partir de la década de 1970, por diversas razones que van desde argumentos pragmáticos (altos costos y déficits elevados), aspectos políticos e ideológicos, la propuesta de reducir el tamaño del Estado ganó espacio en el debate económico. Desde los sectores más conservadores

se argumentaba la necesidad de liberar a la sociedad de la presencia del Gobierno como agente económico, al que caracterizaban como excesivamente controlador y burocrático (Pinto, 2009).

La disputa surgió en el contexto de la crisis de los años 1970, provocada por el crecimiento distorsionado y por el proceso de globalización (Bresser Pereira, 1989). Para Castelar Pinheiro (1999), el continuo deterioro de la economía y, en particular, la crisis fiscal que Brasil atravesaba a inicio de los años 1980 ayudó a impulsar las privatizaciones en los años siguientes.

En 1981 la privatización entró en la agenda de la política económica. Lo hizo mediante el decreto presidencial número 86 215/81 que estableció la Comisión Especial de Desestatización y fijó normas para la transferencia, transformación y desinversión de empresas creadas por el Gobierno Federal (Pinto, 2009). A su vez, en 1988 el decreto número 95 886 instituyó el Programa Federal de Desestatización, incluyendo, por primera vez el concepto de desregulación y la posibilidad de que empresa privadas fueran concesionarias de servicios públicos.

Durante los gobiernos Collor y Franco (1990-1994), orientados por una agenda neoliberal, 33 empresas fueron privatizadas, principalmente de los sectores siderúrgico, petroquímico y de fertilizantes.

En la gestión del presidente Fernando H. Cardoso (1994-2002) sectores estratégicos de la economía brasileña (transportes, telecomunicaciones, electricidad, etc.) fueron parcial o enteramente transferidos a la iniciativa privada. En 1996 se registraron ingresos sin precedentes por la venta de empresas públicas; en 1997 los resultados de las privatizaciones superaron la suma de todos los años anteriores; en 1998 nuevos records fueron alcanzados.

De esta manera el Gobierno atrajo elevados montos de inversión extranjera directa que fueron utilizados para financiar los altos déficits en cuenta corriente y los servicios de la deuda externa.

En el periodo Lula (2003-2010), principalmente en su segundo mandato, se retomó la práctica del activismo estatal mediante un ambicioso programa de inversión plurianual (Programa de Aceleración de Crecimiento, PAC), especialmente en energía y transporte, el cual incluyó la participación del Estado, empresas públicas y privadas a través de concesiones en infraestructura y una fuerte expansión del crédito público para inversión (Morais y Saad-Filho, 2011).

Participación de las estatales en la economía brasileña

Pasados más de diez años desde las primeras privatizaciones, en 2011 cerca de 515 mil personas se encontraban trabajando en empresas públicas. Para obtener una aproximación de la contribución de estas instituciones en la economía nacional, el cuadro 2 presenta los valores aplicados por estas firmas para el periodo 2000-2012.

Para el año 2000, la inversión de las estatales representaba el 0,8% del PIB, valor que ascendió a 2.3% en 2012. De los datos expuestos en la gráfica se desprende un significativo incremento en los recursos asignados para la primera década de 2000.

Un estudio para un conjunto de países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que atravesaron un proceso similar al ocurrido en Brasil, muestra que en sus economías las empresas públicas son responsables de “hasta 20% del valor agregado, cerca del 10% del empleo y hasta 40% de la capitalización del mercado” (Fontes Filho y Picolin, 2008: 1 y 165).

Cuadro 2. Inversiones realizadas por empresas estatales, periodo 2000-2012 en Reales (R \$)

Año	Valor invertido
2000	R\$ 9 937 782 921
2001	R\$ 12 720 168 130
2002	R\$ 18 779 878 362
2003	R\$ 21 793 556 227
2004	R\$ 24 133 201 816
2005	R\$ 28 091 321 078
2006	R\$ 32 821 142 497
2007	R\$ 39 973 169 290
2008	R\$ 53 243 569 967
2009	R\$ 71 525 167 732
2010	R\$ 84 165 143 457
2011	R\$ 82 391 050 444
2012	R\$ 97 874 681 016

Fuente: Dest/MP.

LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO Y EN AMÉRICA LATINA: ENTRE EL MERCADO Y EL ESTADO

Cuadro 3. Número de instituciones de acuerdo con el origen del capital-1990 a 2012 (valores de diciembre de cada año)

Periodo	Públicos ¹	Privados					Total
		Privados Total	Nacionales	Nacionales con participación extranjera ²	Control extranjero ³	Extranjeros ⁴	
1990	30	187	124	31	13	19	217
1991	29	197	132	31	15	19	226
1992	30	208	139	32	18	19	238
1993	30	214	144	32	19	19	244
1994	32	213	145	30	21	17	245
1995	32	210	144	28	21	17	242
1996	32	198	131	26	25	16	230
1997	27	190	118	23	33	16	217
1998	22	182	105	18	43	16	204
1999	19	175	95	15	50	15	194
2000	17	175	91	14	57	13	192
2001	15	167	81	14	61	11	182
2002	15	152	76	11	56	9	167
2003	15	150	78	10	53	9	165
2004	14	150	82	10	49	9	164
2005	14	147	77	13	49	8	161
2006	13	146	78	12	48	8	159
2007	13	143	77	10	49	7	156
2008	12	147	83	2	56	6	159
2009	10	148	82	6	54	6	158
2010	9	148	77	11	54	6	157
2011	9	151	73	16	56	6	160
2012	9	151	70	16	59	6	160

Fuente: Banco Central do Brasil [disponible en <http://www.bcb.gov.br> (acceso el 28 de oct. de 2013)].

¹ Incluye *caixas econômicas* (estadales, en funcionamiento hasta enero/99 y la *Caixa Econômica*).

² Incluye bancos privados nacionales que detentan participación extranjera mayor a 10% y menor a 50% del capital con derecho a voto, conforme Carta Circular 2345/93.

³ Bancos múltiples y comerciales con control extranjero (excepto filiales).

⁴ Filiales de bancos extranjeros.

Sector financiero

Dentro del sector financiero se encuentra el 15.6% de las empresas estatales brasileñas, el 84.4% restante se divide entre las demás actividades económicas: abastecimiento, administración aeroportuaria, comercio y servicios, comunicaciones, desarrollo regional, energía eléctrica, minería y metalúrgica, investigación y desarrollo, petróleo y derivados, portuaria, salud y asistencia social, transportes e industria de transformación.

El primer banco público creado en el país fue el Banco do Brasil (1808), seguido por la Caixa Econômica Federal (1861). En 1990 existían en el país 30 bancos de propiedad estatal, número que se redujo a apenas nueve en 2012 (contra 151 instituciones privadas²). Actualmente las instituciones estatales representan el 5% del total existente.³

El cuadro 4 muestra el porcentaje de los depósitos según el origen del capital, dando un panorama del *market share* actual.⁴

Cuadro 4. Depósitos realizados 2008-2012 (en %)

Origen del Capital	2008	2009	2010	2011	2012
Privados Nacionales ¹	48	49	50	50	46
Control Extranjero ²	19	17	16	15	14
Públicos	33	34	34	35	40
Banco do Brasil	17	20	19	20	21
Caixa Econômica Federal	11	12	12	13	16
Bancos Públicos-Otros	4	2	2	2	3

Fuente: Banco Central do Brasil [disponible en <http://www.bcb.gov.br> (acceso el 28 de octubre de 2013)].

¹ Incluye bancos privados nacionales con participación extranjera.

² Incluye filiales de bancos extranjeros.

² Las privatizaciones de los bancos públicos provienen del Programa Nacional de Desestatización, específicamente del Proes-Programa de Incentivo a la Reducción del Sector Público Estatal en la Actividad Bancaria, de 2001 (Vieira, 2007).

³ Datos del Banco Central de Brasil.

⁴ Datos del Banco Central de Brasil [disponible en <http://www.bcb.gov.br> (acceso el 28 de octubre de 2013)].

En el cuadro 5 puede observarse que los bancos públicos, el Banco do Brasil y la Caixa Econômica Federal aumentaron su participación en los depósitos en los últimos años, de 33% para 40%. Otro dato de relevancia, también difundido por el Banco Central, muestra el porcentaje de las operaciones de crédito realizadas por los bancos.

Cuadro 5. Operaciones de crédito 2008-2012 (en %)

Origen de Capital	2008	2009	2010	2011	2012
Privados Nacionales	41	39	40	39	38
Control Extranjero	23	20	18	18	18
Públicos	36	42	41	43	45
Banco do Brasil	23	25	24	23	23
Caixa Econômica Federal	9	13	14	17	19
Bancos Públicos-otros	4	3	3	3	3

Fuente: Banco Central do Brasil [disponible en <http://www.bcb.gov.br> (acceso el 28 de octubre de 2013)].

Puede apreciarse que los bancos públicos aumentaron de 36% para 45% su participación en el *market share* de crédito en los últimos cuatro años. Esta situación le ha permitido al gobierno brasileño contar con un importante instrumento de política monetaria. En el año 2013⁵ la presidenta Dilma Rousseff estableció disminuciones en las tasas de interés utilizadas por el Banco do Brasil y la Caixa Econômica Federal. De esta manera, los demás bancos fueron inducidos a seguir la misma tendencia.

Sector de energía

Entre las mayores empresas estatales brasileñas se destaca Petrobrás, creada en 1953. Dedicada a la extracción, refinamiento y distribución de petróleo, obtuvo en 2012 un lucro neto de 21.2 mil millones de reales, con una producción media de 2598 mil bbl/día:

⁵ Datos disponibles en www.brasil.gov.br, acceso el 25 de octubre de 2013.

La industria del petróleo es uno de los sectores económicos con mayor impacto estratégico, debido a que moviliza elevadas sumas de dinero y posee gran influencia política. Desde los últimos años de la década de 1920 hasta finales de la de 1970, se observó una tendencia creciente en la participación de los Estados nacionales dentro del sector. La actuación directa del Estado, ya sea a través de empresas públicas o regulando la actividad, principalmente en los países productores de petróleo, está inserta en una lógica de control de las riquezas nacionales y de retención de los ingresos del sector, con la finalidad de generar desarrollo económico, abastecimiento interno y fortalecer la autonomía nacional. (Fernandes y Silveira, 1999 *apud* Chevarria, 2006:135)⁶

La importancia de esta multinacional para la economía brasileña pasa por las inversiones en investigación y desarrollo de nuevas tecnologías. En 2012 destinó para ello dos mil millones de Reales, aproximadamente, y tiene previsto la suma de 236.7 mil millones de dólares entre 2013 y 2017.⁷

Los recursos serán destinados a la producción, abastecimiento, exploración, medio ambiente, gas, energía y biocombustibles. Entre los resultados más importantes de la última década se puede mencionar el descubrimiento del Presal,⁸ acontecimiento que permitirá aumentar significativamente el volumen de producción de petróleo.

Otra estatal que se destaca es Eletrobras, dedicada a la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Según datos de la propia empresa, genera el 35,5% del total de la energía eléctrica consumida en el país, toda proveniente de las llamadas fuentes limpias.

La inversión en investigación y desarrollo por parte del Estado permite que importantes avances sean realizados en áreas estratégicas en las cuales el capital privado no se encuentra presente, debido a que

⁶ Traducido al español por los autores.

⁷ Datos de Petrobras [disponible en: http://www.petrobras.com.br/rs2012/downloads/RS_portugu%C3%A7%C3%AAs_2012.pdf (acceso el 28 de octubre de 2013)].

⁸ El término “presal” se refiere a un reservorio de petróleo que se extiende por debajo de una extensa capa de sal, en el fondo del mar, a lo largo de 800 km de la costa brasilera, desde el estado de Espírito Santo (arriba de Río de Janeiro) hasta el de Santa Catarina, en las regiones sudeste y sur de Brasil. Este petróleo se encuentra a una profundidad que varía de tres mil hasta siete mil metros. Se estima que esta reserva contiene entre 70 y 100 mil millones de barriles de petróleo y gas natural mineral [<http://www.brasilecola.com/quimica/o-que-presal.htm> (acceso el 15 mayo de 2014)].

este tipo de decisiones son riesgosas (muchos proyectos fallan o no producen los resultados financieros esperados) y generan resultados en el largo plazo (Mazzucato, 2011). De acuerdo con la autora,

el rol del gobierno, en las economías más exitosas, ha sido mucho más que crear la infraestructura correcta y establecer las reglas. Es un agente destacado para llevar a cabo el tipo de avances innovadores que les permite a las empresas y economías crecer, y no sólo para crear las ‘condiciones’ que posibiliten esta innovación. (Mazzucato, 2011:18)⁹

De esta forma, se entiende que el papel del Estado va más allá de apenas invertir en la producción y distribución de bienes, éste debe actuar en la construcción de conocimiento y desarrollo científico.

Otras empresas estatales

Dentro del sector aeroportuario brasileño también encontramos empresas públicas. Infraero es responsable por la administración de los aeropuertos desde 1973, y actualmente enfrenta desafíos de gran envergadura. Si bien en el periodo 2003-2010 se invirtieron más de tres mil millones de Reales, el crecimiento de la demanda derivado de los eventos deportivos de los cuales el país será sede en los próximos años exige mayor infraestructura en los aeropuertos y mejor coordinación de los recursos.¹⁰

En 2012, el Gobierno decidió concesionar a la iniciativa privada un porcentaje de la infraestructura aeroportuaria del país. El decreto n° 7531/11 establece que Infraero participa como accionista con hasta 49% del capital de los aeropuertos de Guarulhos, Viracopos y Brasília:¹¹ “La combinación del modelo de negocio actual de las líneas aéreas con la configuración estatal de la infraestructura aeroportuaria y de tráfico aéreo se muestra altamente ineficiente (Fiuza, 2008).¹²

⁹ Traducido al español por los autores.

¹⁰ Datos de IPEA [disponibles en: https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/110414_nt005_diset.pdf (acceso el 28 de octubre de 2013)].

¹¹ Datos de Infraero [www.infraero.gov.br/index.php/br/concessoes.html (acceso el 28 de octubre de 2013)].

¹² Traducido al español por los autores.

En una investigación realizada en abril, mayo y junio con más de 17 mil pasajeros entrevistados,¹³ ítems como facilidad para realizar conexiones, velocidad en la restitución de equipaje, tiempo de espera para realizar trámites en inmigraciones y satisfacción general con el aeropuerto recibieron notas debajo de cuatro en una escala de uno a cinco.

Las carreteras estatales también están próximas de ser concesionadas. Actualmente, más de 15 mil kilómetros de rutas brasileñas están bajo la gestión de la iniciativa privada.

Según datos del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), en 2011 casi el 90% de las carreteras privatizadas se encontraban en estado de conservación bueno u óptimo, contra apenas 33% de las públicas. Entre estas últimas, 32% fue considerada mala o pésima, número que cae a 1.1% entre las privadas.

Conclusión

Los datos presentados permiten analizar la historia, la situación actual y la importancia de las empresas de propiedad del Estado para la economía brasileña. Aún después del extenso proceso de privatización subsisten sectores estratégicos controlados por estatales, como el sistema financiero, el petrolífero y el energético, entre otros. De esta forma, el Gobierno actúa en la generación de conocimiento, a través de investigaciones y desarrollo de nuevas tecnologías, así como en la creación de infraestructura, prestación de servicios y financiamiento de largo plazo.

La evolución de la política macroeconómica del país se encuentra, en parte, estrechamente vinculada a los bancos públicos. Con la gestión de las tasas de interés y el *spread* bancario el Gobierno pasa, indirectamente, a controlar las demás instituciones financieras. También la inflación puede ser contenida por medio de la limitación de los precios de algunos productos, como los combustibles distribuidos por Petrobras.

A pesar de la importancia atribuida al Estado, las empresas públicas han mostrado deficiencias en algunos sectores, como la infraestructura

¹³ Investigación realizada por la Secretaría de Aviación Civil [disponible en <http://www.aviacaocivil.gov.br/noticias/2013/10/pesquisaaeroportossegundotrimestre.pdf> (acceso el 28 de octubre de 2013)].

de aeropuertos y carreteras. En estos sectores la iniciativa privada ha generado mejores resultados en la administración y mayor satisfacción de los usuarios.

Referencias

- Baer, W., I. Kerstenetzky y A. V. Villela. 1973. “As modificações no papel do Estado na economia brasileira”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Río de Janeiro, vol. 3, diciembre.
- Bresser Pereira, L. C. 1989. “O caráter cíclico da intervenção estatal”. *Revista de Economia Política*, vol. 9, núm. 3, julio-septiembre.
- Castelar Pinheiro, A. 1999. “Privatização no Brasil: por quê? Até onde? Até quando”. *A economia brasileira nos anos 90*, vol. 90, núm. 1.
- Chevarria, D. 2006. “O investimento externo da Petrobras: uma análise com base em vantagens específicas”. En Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Executiva, Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. *Prêmio Dest Monografias : Empresas Estatais : monografias premiadas 2005–2008*. Brasília.
- Coelho, Wladimir Tadeu Silveira. 2009. “O Monopólio estatal do petróleo no Brasil: a criação da Petrobras”. *História, imagem e narrativas*, núm. 8, abril.
- Corrêa, M. L. 2007. “Estado e políticas públicas no setor de energia elétrica: a implantação do Ministério das Minas e Energia (1961-1968)”. XXIV Anais do Congresso da ANPUH. São Leopoldo.
- Fernandes, E. S. L., J. P. Silveira. 1999. *A reforma do setor petrolífero na América Latina: Argentina, México e Venezuela*. Río de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo.
- Fiuza, E. 2008. “Governança, custos e subsídios no sistema Infraero”. Río de Janeiro [disponible en http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1555/1/TD_1365.pdf (acceso el 23 de octubre de 2013)].
- Fontes F., J. Rubens y L. Meireles Picolin. 2008. “Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações”. Río de Janeiro [disponible en <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n6/07.pdf> (acceso el 21 de octubre de 2013)].
- Furtado, C. 2005. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional.
- Giambiagi, F. y A. Alem. 2008. *Finanças Públicas*. Río de Janeiro: Elsevier.

- IPEA. 2011. "Aeroportos no Brasil: investimentos recentes, perspectivas e preocupações". Brasília [disponible en "Aeroportos no Brasil: investimentos recentes, perspectivas e preocupações" (acceso el 22 de octubre de 2013)].
- Keynes, J. M. 2012. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, 4ª. ed., 1a. reimp. Buenos Aires: FCE.
- Martins, L. 1985. "Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64". Paz e Terra.
- Mazzucato, M. 2011. *The Entrepreneurial State*. Londres: Demos.
- Ministério do Planejamento. 2011. "Perfil das Empresas Estatais". Brasília.
- Morais, L., Saad-Filho, A. 2011. "Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula". *Revista de Economia Política*, vol. 31, núm. 4. São Paulo, outubro-dezembro.
- Morandi, L. 2011. "Estimação do estoque de capital das empresas estatais (1970/2000) e o impacto da privatização dos anos 90". Niterói [disponible en http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD279.pdf (acceso el 17 de octubre de 2013)].
- Pinto, C. y M. Borges Costa. 2009. "O processo de privatização e desestatização do Estado brasileiro". *Jus Navigandi*, año 14, núm. 2029.
- Saravia, E. J. 1977. "Aspectos gerais das empresas públicas brasileiras e sua ação internacional". *Revista de Administração Pública*, vol. 11, núm. 1.
- _____. 2004. *Estado e Empresas Estatais. Criação e crescimento. O papel das empresas estatais como instrumento de política pública*. Brasília: MPOG.
- _____. 2005. "As empresas estatais como instrumento da política científico-tecnológica". *Cad. EBAPE.BR*, vol. 3.
- Vieira, S. A. 2007. "O processo de privatização dos bancos estaduais e o Proes". Brasília, [disponible en <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2> (acceso el 25 de octubre de 2013)].
- Werneck, de Oliveira A. 1969. "As atividades empresariais do Governo Federal no Brasil". *Revista Brasileira de Economia*, vol. 23, núm. 3.