
LAS EMPRESAS DEL ESTADO Y EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN BRASIL



Luiz Alberto dos Santos

Introducción

En Brasil, las empresas estatales desempeñan desde mediados del siglo XX un importante papel en la economía, en los servicios públicos y en la administración pública. A pesar de su relevancia para lograr fines de interés público e incluso para superar las crisis económicas, el discurso contra el “Estado Leviatán” está todavía muy presente en los debates públicos. Sin embargo, pasada la ola neoliberal de los años 1990, y desde 2003 hasta ahora, un nuevo enfoque en la gestión pública ha promovido el rescate del papel de las empresas estatales y enfatizado su modernización.

En este capítulo se analizará el papel de algunas empresas estatales relevantes en Brasil como factor de desarrollo y su contribución para las políticas públicas, tanto en cuanto a su implementación, como también como participantes activos en su formulación, e incluso en la revisión de los marcos regulatorios en sectores clave.

La constitución federal y la gobernanza de las empresas estatales

Legalmente, en Brasil, las empresas estatales, así consideradas las empresas públicas, sociedades de economía mixta, sus subsidiarias y compañías afiliadas, y sobre todo cuando explotan actividades económicas, están sometidas al régimen de las empresas privadas, incluso en lo relativo a las obligaciones civiles, comerciales, laborales y tributarias. Las instituciones financieras federales deben también respetar las normas del sistema financiero establecidas por la Ley n° 4595 del 31 de diciembre de 1964.

Tienen, por su naturaleza, personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, presupuestaria y financiera para cumplir su función

social y su objetivo social, especialmente cuando tienen suficientes ingresos propios resultantes de sus actividades económicas.

Ante la proliferación del cuadro de organismos paraestatales instituidos o absorbidos por el Estado, el Constituyente de 1988 optó por establecer límites a la explotación por parte del Estado de las actividades económicas.

Para ello, fijó que sólo por ley específica puede ser constituida empresa pública o sociedad de economía mixta, o autorizada la creación de sus subsidiarias. Según el art. 173, “caput”, la explotación directa de actividades económicas por el Estado sólo será permitida cuando sea necesaria por imperativos de seguridad nacional o de interés colectivo relevante, definidos por ley. Por último, el art. 175 otorga al poder público, en la forma de la Ley, directamente o bajo el régimen de concesión o licencia, siempre a través de licitación, la prestación de servicios públicos, ampliando el espacio de acción de la empresa privada en áreas en donde hasta 1995 estaban sujetas al monopolio estatal.

Además, la Enmienda Constitucional n° 19 de 1998, requiere que por ley sea establecido un estatuto jurídico propio para las empresas estatales que explotan la actividad económica de producción o comercialización de bienes o la prestación de servicios. Esta nueva ley, hasta ahora, no editada, se encargará de la función social y las formas de control de las empresas por parte del Estado y la sociedad, así como establecerá las condiciones para la licitación y los contratos, sobre el establecimiento y funcionamiento de los directorios y consejos fiscales y sobre los mandatos, evaluación de su desempeño y rendición de cuentas de los administradores.

Todavía, como entidades públicas, las estatales integran la Administración Pública y están sujetas, en parte, a las reglas propias del sistema de derecho público. También están sujetas al control externo del Congreso Nacional, y a la fiscalización del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU).

Aunque el constituyente haya querido acercar la empresa estatal a las empresas privadas —prohibiendo privilegios y prácticas anticompetitivas o el propio aumento injustificable de la acción empresarial estatal— no se han constituido todavía obstáculos insuperables para su organización y desempeño, pero sí regulaciones específicas para evitar su primacía en actividades ejercidas en competencia con el sector privado, sin dejar de lado las diferencias esenciales que deben orientar sus acciones, incluso en el ejercicio de actividades económicas en sentido estricto.

Gobernanza de las Empresas Estatales: el papel de DEST y CGPAR

Para garantizar una gestión adecuada de las empresas del Estado y que el “accionista mayoritario” direcciona sus operaciones de acuerdo con el interés público desde hace mucho tiempo se vienen estructurando instituciones de coordinación y control en el Gobierno Federal de Brasil.

En 1979 se creó la Secretaría de Control de Empresas Estatales (SEST)¹ como organismo integrante de la Secretaría de Planificación de la Presidencia, en un contexto de gran expansión en el número de empresas estatales y bajo una crisis económica severa, caracterizada por la segunda crisis del petróleo y el aumento de la inflación y la deuda externa.

En lo que respecta a su estructura administrativa, la institución ha tenido varios enlaces y estatus: desde Secretaría vinculada a la Presidencia de la República al de simple coordinación relacionada con el antiguo Ministerio de Economía, Hacienda y Planificación.

Desde 1999, el Departamento de Coordinación y Gobernanza de Empresas Estatales (DEST) integra la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, con la misión de mejorar la función del Estado como accionista de empresas estatales; fomentar la adopción de buenas prácticas de gobierno corporativo y el aprovechamiento de las inversiones de la Unión en beneficio de la sociedad. Actúa sobre las empresas públicas, sociedades de economía mixta, sus subsidiarias y compañías afiliadas y otras empresas en que la Unión, directa o indirectamente, posea la mayoría de las acciones con derecho a voto.

Los instrumentos principales que el Estado utiliza para ejercer su función de gobernanza corporativa son la asamblea de accionistas y el derecho a nombrar miembros del directorio.

Por ley, el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión elige un miembro del directorio de cada empresa y el Ministerio de Hacienda a un miembro del Consejo Fiscal. El ministerio supervisor también elige un representante, que, en muchos casos, lo preside. En las sociedades anónimas mixtas, es común el representante de los accionistas minoritarios. Desde 2010 se asegura en los directorios de las empresas con más de doscientos empleados propios un representante de los trabajadores.

¹ Decreto n° 84128, del 29 octubre de 1979.

La representación gubernamental debe asegurar que la empresa cumpla con las directrices de su controlador, evitando la toma de decisiones impulsadas por interés corporativo o visión a corto plazo. Por lo tanto, es papel de DEST y del Ministerio Supervisor ejercer la orientación de los representantes del gobierno en los directorios.

La gobernanza de las estatales también considera la división de roles gubernamentales existentes entre los Ministerios de Planificación y Hacienda, el Ministerio Sectorial, el Gabinete Presidencial y el órgano de coordinación del Gobierno, que es la Casa Civil de la Presidencia.

Esta multiplicidad de actores puede en ciertos casos afectar la coherencia de la supervisión de las empresas públicas si los objetivos no están alineados o debidamente informados. Así, en 2007, fue creada la Comisión Interministerial de Gobernanza Corporativa y Gestión de Participaciones de la Unión (CGPAR), para armonizar las orientaciones y hacer frente a las cuestiones relacionadas con el gobierno corporativo en las empresas estatales y la gestión de las participaciones societarias federales.²

La Comisión es presidida por el Ministro de Planificación, Presupuesto y Gestión, e integrada además por los ministros de Hacienda y jefe de la Casa Civil de la Presidencia. Entre sus competencias, se destacan la aprobación de directrices y estrategias relacionadas con la participación accionaria de la Unión en las empresas, con el fin de defender sus intereses, para promover la eficiencia en la gestión, y criterios para la evaluación y clasificación de las empresas federales, con el objetivo de delinear las políticas de interés de la Unión. Por último, la Comisión debe establecer directrices para el funcionamiento de los representantes de la Unión en los directorios y consejos fiscales en las empresas en que participa como socio minoritario.

La CGPAR es asistida por un Grupo Ejecutivo, compuesto por representantes de los mismos ministerios, bajo la coordinación del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, responsable por prestarle apoyo técnico y administrativo, formular propuestas de directrices y estrategias globales para presentar a su consideración y monitorear su aplicación cuando son aprobadas.

A través de la introducción de prácticas de gobernanza corporativa, basadas en la experiencia internacional (e.g. OECD, 2004 y 2005), como el trato justo a los accionistas, la transparencia, el respeto a los derechos

² Decreto n° 6021, de 22 enero de 2007.

de las partes interesadas, la publicación de informes globales sobre empresas estatales por organismo de coordinación, la independencia del directorio en relación con el cuerpo directivo, la igualdad de sujeción a las normas que regulan los mercados, la profesionalidad y la eficiencia de la gestión, entre otros, busca mejorar el ejercicio de los derechos de control, evitar distorsiones derivadas del doble rol del Estado como regulador y propietario y crear empresas más sanas, transparentes y competitivas.

Después de 30 años, DEST se ha consolidado como un órgano que contribuye al desarrollo de la gobernanza de las empresas estatales y como instrumento al servicio del interés público, la transparencia y la rendición de cuentas. Al mismo tiempo, con la creación de CGPAR, se crean condiciones para que decisiones estratégicas relacionadas con el gobierno corporativo sean adoptadas de forma más sólida y políticamente respaldadas, en beneficio de su eficacia.

Las empresas estatales y las políticas públicas

A pesar de tensiones con los agentes económicos privados y cuestionamientos sobre la apropiación de recursos económicos del Estado y desigualdades de competencia, por cuenta del respaldo del gobierno, las empresas estatales han sido decisivas en la historia de Brasil como instrumentos de la acción del Estado, para el cumplimiento de planes y objetivos de desarrollo.

Desde la época colonial, plantea Saravia (2004), ya se manifestaba la opción por la creación de empresas estatales. Este hecho se asocia con la llegada de la Corte portuguesa a Brasil, con la creación del Banco de Brasil (1808³), la Prensa Real-Servicio de prensa de la Corona, la fundición Real Fábrica de Hierro São João de Ipanema, la Usina do Morro do Pilar y la Real Manufactura de Escopetas. En la época imperial, sobre todo en el Segundo Imperio, se identifican medidas de relevo, tales como la creación del Ferrocarril D. Pedro II (1858), la Caja Económica y el Monte de Socorro (1861).

³ A pesar de la participación efectiva del Gobierno en su creación, el Banco de Brasil fue en principio un banco privado. Su estatización solamente se concretizó en 1900 (Costa Neto, 2004).

En 1890, con la República, se creó Lloyd Brasileño (empresa de navegación). En la década de 1930, para hacer frente a la crisis económica, y bajo la inspiración del New Deal, la intervención del Estado en la economía se hace más intensa. Pero es a partir de la segunda guerra mundial que se adopta, en gran medida, la empresa estatal como instrumento de acción.

En 1943, es creada la Fábrica Nacional de Motores. En 1942, surge la Compañía Vale do Rio Doce, con el objetivo de promover la explotación, transporte y comercio de mineral de hierro, esencial para el proyecto de promoción de la industria nacional del acero, como resultado de la visión nacionalista y la retomada de los derechos mineros bajo el control del Estado. También es ejemplo de emancipación en el ámbito industrial la creación de la Compañía Siderúrgica Nacional (1941).

La creación del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) en 1952 para promover la modernización de la infraestructura y financiamiento en largo plazo de desarrollo, y de la Petrobras en 1953, a la cual fue otorgado el monopolio de la explotación y refinación de petróleo con un fuerte contenido político nacionalista, además de la necesidad específica de reducir la dependencia del exterior, fueron momentos decisivos en la historia del país.

Los años 1960 y 1970 experimentarán una gran expansión en el número y áreas de actuación de empresas estatales en Brasil. En 1981, el número de empresas del Estado alcanzó 276, y su excesiva autonomización da lugar a críticas sobre su descontrol e ineficiencia. Desde entonces se inició la revisión del papel y tamaño del Estado empresario, en escenarios de crisis económicas, de la deuda pública y ajustes fiscales. Después de un largo periodo en el que la tónica fue la privatización y cierre de empresas estatales, se retomó su creación en los últimos años, abriéndose nuevas posibilidades.

Desde 2003 se crearon Hemobrás (Empresa Brasileña de Hemoderivados y Biotecnología), la Empresa de Investigación Energética (EPE), el Centro Nacional de Tecnología Electrónica Avanzada S.A (CEITEC), la Empresa de Comunicaciones de Brasil (EBC), la Empresa Brasileña de Servicios Hospitalarios (EBSERH), la Empresa de Planificación y Logística (EPL) y la Agencia Brasileña de Gestión de Fondos Garantizadores y Garantías S.A. (AGBF). En 2013, se instaló la Empresa Brasileña de Administración de Petróleo y Gas Natural —Pre-Sal Petróleo S.A.—

PPSA, y se creó la Amazonia Azul Tecnologías de Defensa S.A. (AMAZUL). Telecomunicaciones Brasileñas S.A (Telebras), que estaba en proceso de extinción, asume nuevas funciones estratégicas de operación de infraestructura para la reducción de la brecha digital. La empresa VALEC Contrucones y Ferrocarriles asume funciones esenciales en el nuevo modelo de exploración de los transportes ferroviarios por operadores independientes.

Empresas estratégicas, tales como el Banco de Brasil, Petrobras, Caja Económica Federal y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, han asumido cada vez mayor importancia como instrumentos de acción del Gobierno Federal, en la promoción y aplicación de las políticas sociales, en el liderazgo de los procesos de inversión en infraestructura, y en la creación de asociaciones con el sector privado. En el sector eléctrico, la reformulación del Grupo Eletrobras, la mejora de su gobernanza con la negociación de sus acciones en bolsas internacionales, fijación de contratos de gestión y metas de desempeño empresarial, y su sometimiento a nuevas condiciones regulatorias y competitivas, a través de reformas en 2004 y 2012, dio nuevo impulso al sector estatal de electricidad.

Como resultado de este nuevo enfoque, se puede decir que el sector empresarial estatal disfruta hoy, en Brasil, de un estatus más dinámico y más activo.

La inversión total de las estatales expone su relevancia. Empresas estatales han sido un factor decisivo para hacer frente a la crisis financiera internacional: en 2009, las inversiones fueron de 35.55 mil mdd.⁴ En 2012 se alcanzó el mayor volumen de inversiones de las estatales en la historia del país: 48.95 mil mdd, o 1.98% del PIB. El Grupo Petrobras ha realizado 42 mil mdd en inversiones, logrando el mejor desempeño entre todas las estatales, incrementando en 15.8% el monto de 2011. En 2013 se esperaba invertir 55 mil mdd. La gráfica 1 muestra la evolución de la inversión.

Programas gubernamentales importantes fueron concebidos, articulados e implementados con la participación de las Estatales. A continuación se examinan algunas de estas iniciativas y las principales empresas involucradas.

⁴ En todas las referencias a dólares estadounidenses, se consideró la cotización de Brasil R\$2 por dólar.

Gráfica 1. Brasil. Inversiones de las Estatales Federales, 2000-2012



Fuente: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-SIEST.

La Caixa y el Programa “Minha Casa Minha Vida”

La empresa pública Caja Económica Federal (Caixa), creada en 1861, es el mayor banco público de América Latina. Desde 1986, cuando absorbió al Banco Nacional de la Vivienda (BNH), es el principal operador de préstamos para vivienda en Brasil, y actúa de manera decisiva en la prestación de los servicios bancarios, la captación de ahorro popular y la gestión de las loterías.

La Caixa es el agente financiero del Fondo de Financiamiento de Educación Superior (FIES), que financia a los estudiantes de pregrado matriculados en instituciones privadas mediante préstamos estudiantiles a bajo interés y de forma simplificada. Es también el principal agente operador del Programa Bolsa Familia, responsable por reducción significativa de la pobreza en Brasil en los últimos diez años, cuando más de 36 millones de personas han superado la pobreza extrema.

Una de las iniciativas más importantes llevadas a cabo con la participación activa de la Caixa fue la creación, en 2009 del Programa “Minha Casa Minha Vida”, para construir 1 millón de viviendas para la población de bajos ingresos y reducir el déficit habitacional en el país. El Programa implica la regularización, la construcción de viviendas y su venta a los usuarios. Los contratos de financiación para familias con

renta hasta seis salarios mínimos⁵ tienen una fuerte subvención del Gobierno Federal.

Como agente operador y gestor de fondos públicos hacia el saneamiento y la vivienda, la Caixa tiene gran experiencia en la concesión de préstamos para vivienda. Su red de oficinas tiene gran capilaridad, y está presente en todos los municipios del país.

La dirección y el personal técnico superior de la empresa han participado activamente en el diseño y desarrollo del programa desde su concepción, no sólo auxiliando el diagnóstico de las necesidades sino también la definición de su clientela e instrumentos financieros.

La Caixa, con una larga historia de colaboración con el gobierno en la promoción de políticas sociales para las capas más pobres de la población, es el agente ejecutor del Programa. Según D'Amico (2011) esta opción reconoció a la Caixa el papel de agente de cambio de la realidad brasileña, y fortaleció su función social e identificación con la inclusión social en Brasil, que viene desde el Império.

Desde su inicio hasta diciembre de 2013, se habían entregado 1.51 millón de unidades, beneficiando a más de 5 millones de personas. En su segunda fase, desde enero de 2011, ya han sido contratados hasta el final de 2013 más de 2.24 millones de viviendas nuevas, y hasta el final de 2014 otras 500 mil serán contratadas en todo el país, con inversión directa de usd\$ 42.5 mil millones de dólares.

El BNDES y la financiación pública de proyectos de desarrollo

La empresa pública Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) es el principal instrumento de financiación a largo plazo de inversiones en todos los sectores de la economía, implementando una política que incluye los aspectos sociales, territoriales y medioambientales. Desde su fundación en 1952, el BNDES apoya la agricultura, la industria, la infraestructura, el comercio y los servicios.

El Banco también ha puesto en marcha líneas de inversión de interés social, dirigido a la educación y la salud, la agricultura familiar, saneamiento y transporte urbano y ofrece condiciones financieras especiales para micro, pequeñas y medianas empresas.

⁵ En Brasil el salario mínimo mensual (R\$ 678 en 2013) corresponde a 390 dólares.

El apoyo del BNDES ocurre a través de la financiación de proyectos de inversión, adquisición de equipos y la exportación de bienes y servicios. Además, el Banco trabaja en el fortalecimiento de la estructura de capital de empresas privadas y ofrece financiamiento no reembolsable a proyectos que contribuyan al desarrollo social, cultural y tecnológico. El BNDES aplica directamente a los recursos del Fondo de Apoyo al Trabajador, para promover la creación de empleo en proyectos económicamente viables y de interés social.

El BNDES, desde su origen, ha sido considerado una de las “islas de excelencia” en la Administración Federal. Como subrayó Evans (1996),

El Banco Nacional de Desarrollo (BNDE), especialmente favorecido por Kubitschek en la década del ‘50 como instrumento de su desarrollismo, fue hasta hace poco un buen ejemplo de un reducto de eficiencia. A diferencia del resto de la burocracia brasileña, el BNDE brindaba “una clara carrera profesional, con obligaciones vinculadas al desarrollo y a una ética de la función pública”. En los comienzos de su vida institucional (en 1956), el BNDE inauguró un sistema de exámenes públicos para la incorporación de funcionarios. Se dictaron normas contrarias al rechazo arbitrario de las opiniones de los técnicos del banco por parte de sus superiores. Una sólida mayoría de los directores del BNDE procedía del propio banco, en el cual surgió un nítido *esprit de corps*.

Esta característica de profesionalidad ha influido, según Evans, en otros sectores del gobierno brasileño para mejorar su desempeño. Incluso hoy, el BNDES tiene gran prestigio como reserva de competencia: en su cuadro de personal técnico (2 800 empleados), un 90% son licenciados y 50% actúan en funciones técnicas. El Banco ha participado activamente en el desarrollo de programas de inversión en logística e incluso en la formulación de las políticas sociales y la erradicación de la pobreza extrema.

El BNDES, en cuanto colaborador de la ejecución de la política de inversión del gobierno federal,⁶ apoya a los programas, proyectos y otras iniciativas del gobierno, alineadas con las políticas públicas que contribuyan al desarrollo sostenible, como en el caso del Plan Brasil Mayor, lo cual reúne y coordina los esfuerzos de la política industrial

⁶ Durante los años de 1990, el BNDES fue la institución que sostuvo el proceso de privatización entonces en marcha, incluso por tener en su patrimonio gran número de participaciones accionarias en empresas privadas y estatales.

para el periodo 2011-2014, centrado en estimular la innovación y la competitividad de la industria brasileña.

En el marco del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), el BNDES desempeña un papel fundamental como agente financiero de proyectos de inversión. Lanzado en enero de 2007 y actualmente en su segunda fase, el PAC se compone de un conjunto de medidas de fomento de la inversión privada, aumento de la inversión pública en infraestructura y eliminación de obstáculos burocráticos, normativos y legislativos al crecimiento.

En 2011, la cartera de BNDES abarca 503 proyectos del PAC, por un total de 164 mil mdd en inversiones, en los cuales la participación de BNDES fue de 90 mil mdd. De estos totales, un 77% correspondía a proyectos en el sector energético, en particular la generación y transmisión de energía eléctrica, petróleo y gas.

El BNDES fue un partícipe relevante en los años 2011 y 2012 en la revisión del marco regulatorio de los sectores de aeropuertos y puertos. La institución ha promovido estudios, diagnósticos sectoriales y proposiciones para la formulación de políticas y la toma de decisión gubernamental.

Definidas las políticas, el BNDES desempeña un papel fundamental en la ejecución de los proyectos de inversión, actuando incluso como socio de los actores privados. En el emprendimiento de la Usina de Belo Monte, proporcionó a la Norte Energía S.A. préstamos de largo plazo de 12.25 mil mdd, vinculados a la construcción de la unidad de generación de energía.

El Grupo Eletrobras y el desarrollo energético

La estructuración del sector energético estatal brasileño se inició en la década de 1950, pero con la creación de Eletrobras, en 1961, el Estado asume el liderazgo en la generación y transmisión de electricidad, principalmente de la explotación de la energía hidroeléctrica, es hoy una marca de la matriz energética brasileña.

Eletrobras es una empresa controlada por el gobierno de Brasil que cotiza en bolsa, opera en la generación, transmisión y distribución de electricidad. Se dedica a los estudios, diseños, construcción y operación de centrales eléctricas, líneas de transmisión y distribución de energía, y la comercialización.

En la condición de *holding*, la empresa controla 12 subsidiarias responsables por gran parte de la generación (35.1%) y transmisión de energía eléctrica (52%) en Brasil (Eletrobras, 2012), y hace la gestión de inversiones de capital y celebración de participaciones mayoritarias directas.

Como la empresa de energía más grande de América Latina, Eletrobras invierte continuamente en energía hidroeléctrica, energía eólica, eficiencia energética, transmisión y desarrollo del país de manera sostenible. La cantidad ofrecida de electricidad aumentó 6,29% en 2011, y 4.8% en 2012. La capacidad instalada de Eletrobras se incrementó en 712 MW en 2012, a partir de fuentes limpias y renovables, llegando a 42333 MW.

También es un agente oficial para la gestión y aplicación de fondos gubernamentales para el desarrollo del sector y la universalización del acceso a la energía eléctrica, la mejora de eficiencia en iluminación pública, e incentivos a las energías alternativas, conservación de energía y adquisición de combustibles fósiles utilizados en sistemas aislados de generación de energía eléctrica. Administra programas gubernamentales de carácter social como el Programa Nacional de Conservación de Energía (Procel) y el Programa Nacional de Universalización de Acceso y Uso de la Energía Eléctrica (Luz para Todos).

En el marco del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC-2), las inversiones en electricidad alcanzaron hasta junio de 2013 63 mil mdd, lo que permitió ampliar la capacidad de generación de 8457 MW en Brasil. Se han completado 22 líneas de transmisión, por un total de 5256 kilómetros de longitud.

La participación de las empresas del Grupo Eletrobras en la formulación y ejecución del Programa Luz para Todos fue decisiva; creado en 2003 es considerado el programa de inclusión eléctrica más amplio del mundo. Tiene como objetivo facilitar el acceso a la electricidad a toda la población de las zonas rurales de Brasil a través de asignación de recursos subsidiados y por recursos adicionales financiados.

La meta era servir hasta 2008 a aproximadamente 2.5 millones de familias que viven en zonas rurales, beneficiando a alrededor de 12 millones de personas. El programa reduce el éxodo rural, mejorando la calidad de vida, al facilitar la adquisición y el uso de aparatos eléctricos y equipos rurales, lo que permite mayores ingresos, mejores servicios de saneamiento, salud y educación.

El programa es coordinado por el Ministerio de Minas y Energía (MME) y llevado a cabo con la participación de Eletrobras. Son agentes de ejecución los concesionarios y permisionarios de distribución de energía eléctrica y las cooperativas de electrificación rural.

Desde su lanzamiento, el Programa alcanzó cerca de 14.4 millones de personas, con inversiones de más de 10 mil mdd, de los cuales 70% son del Gobierno Federal. Desde 2011, se concluyeron más de 390 mil conexiones, lo que corresponde al objetivo del 55% para el año 2014. Del total, alrededor de 150 mil familias recibieron asistencia en zonas de alta concentración de familias en extrema pobreza, lo que representa 58% de la meta para 2011/2014. En 2012, 29.6% de sus inversiones se destinaron a la implementación del Programa.

Como instrumento de la política de desarrollo —y en un entorno marcado por la competencia con los actores privados, a través de concesiones y autorizaciones del Estado, después de la eliminación del monopolio estatal en 1996— las empresas eléctricas cumplen con los objetivos y políticas gubernamentales, en particular las medidas adoptadas recientemente para lograr la reducción de las tarifas y precios de la energía en Brasil. La Ley n° 12783, de 2013, trató de facilitar esta reducción, la promoción de modicidad de tarifas y la competitividad del sector, por el condicionamiento de la renovación o prórroga de las concesiones —incluyendo las empresas estatales— a la aceptación de objetivos de eficiencia y sumisión a las normas de calidad establecidas por el regulador.

Durante la formulación de estas medidas, que han provocado un fuerte impacto sectorial, las empresas estatales tuvieron la oportunidad de presentar información relevante y propuestas para examen ministerial y presidencial. Sin perjuicio de su autonomía empresarial, e incluso con la oposición de los accionistas minoritarios, como entidades controladas por el Estado, las sociedades del Grupo Eletrobras se alinearán a la nueva legislación, así como otras empresas de propiedad de estados de la Federación.

El Banco de Brasil y la ampliación del crédito

Al lado de la Caixa, el Banco de Brasil es el más importante banco comercial federal. A lo largo de su historia ha ejercido funciones de autoridad monetaria, la promoción del financiamiento de comercio exterior,

la administración de cambio y la oferta de financiamiento agrícola y a la pequeña empresa. Tuvo gran importancia durante décadas como un instrumento de financiamiento del gobierno (Costa Neto, 2004), y se ha consolidado como un verdadero símbolo del Estado brasileño. Fue una de las primeras instituciones meritocráticas en Brasil, a través de selecciones regulares para la entrada en su cuadro de personal, que en 2011 fue de 116 mil empleados.

El Banco de Brasil tiene la naturaleza de sociedad de economía mixta, con gran participación de accionistas privados.⁷ Es el 36º banco más grande en el mundo,⁸ y el banco más grande de Brasil en términos de depósitos totales, volumen de préstamos y activos totales. Con presencia en casi todos los segmentos del mercado bancario, a través de sus 12 subsidiarias explora actividades que van desde el turismo a los seguros de empresas, tarjetas de crédito, arrendamiento mercantil y consorcios. Tiene más de 18 800 puntos de atención, con cinco mil agencias y más de 43 mil cajeros automáticos propios en Brasil. Tiene presencia en 24 países.

Con respecto a las inversiones de capital, el Banco de Brasil fue responsable en 2011 por 71.2% de la inversión total de capital de las instituciones financieras federales. El Banco tiene una fuerte presencia en la implementación de políticas de crédito y de almacenamiento agrícola. Contribuye para ampliar la oferta de crédito, apoyando a la política económica a reducir las tasas de interés.

Solamente en el crédito para agricultura familiar en el Plan de Cultivos 2013-2014, estarán disponibles 10.5 mil mdd por intermedio del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), en lo cual el Banco es el principal operador (en el ciclo 2011-2012, el banco aplicó 5.25 mil mdd). Desde 2003, los recursos para el PRONAF se aumentaron en más de 400 por ciento.

En 2013, debido a la puesta en marcha del nuevo Plan de Cultivos, en cuya formulación tuvo participación activa, el Banco de Brasil abrió una línea de crédito para la construcción de almacenes de aproxima-

⁷ En octubre de 2013, el gobierno elevó el límite de la participación extranjera en el capital del Banco de Brasil del 20% al 30%, con el fin de aumentar la liquidez y la valoración de las acciones. Con esta medida, el banco puede capturar el beneficio de una mayor apreciación de sus acciones y, con más liquidez, ampliar su actuación en el mercado. El Tesoro tiene actualmente 50,73% de las acciones del Banco.

⁸ Según el ranking del magazine *The Banker* [<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/bb-passa-itaun-em-ranking-de-maiores-bancos-do-mundo-3> (acceso el 23 de octubre de 2013)].

damente 2 mil mdd, con el 100% del proyecto financiado con tasas de interés reducidas y 15 años para pagar. Esta nueva línea de crédito tiene como objetivo contribuir a superar el déficit de almacenamiento de más de 40 millones de toneladas en el país.

Como señalan Carvalho y Tepassê (2010), la relevancia de la actuación de las instituciones financieras públicas no se restringe a la oferta de crédito más amplia y en condiciones apropiadas a los perfiles de demanda relevantes para el desarrollo. Su papel va más allá, al fortalecer la recaudación de fondos, a través de sus carteras comerciales, para las políticas del gobierno, ampliar las oportunidades para el desarrollo económico de los beneficiarios de sus préstamos y programas, así como ejercer función anticíclica y estabilizadora en tiempos de crisis. Por tanto, esta diversidad de acciones es esencial para el cumplimiento de sus funciones.

Conclusión

Si en el pasado fueron instrumentos de política económica, las empresas estatales hoy son esenciales para el proyecto de desarrollo inclusivo en marcha en Brasil. No es posible considerar la ejecución de planes de desarrollo en varias áreas sin la participación de las empresas de propiedad estatal que, en el contexto actual, compiten con los actores privados, los sustituyen cuando el mercado no puede o no quiere cumplir con las exigencias del interés nacional, y se asocian a ellos cuando así reclama este interés.

En los años 1940 y 1950, las empresas estatales fueron en Brasil parte de un plan integrado y centralizado de intervención estatal, orientado a la sustitución de importaciones. En la década de 1970 promovieron la industrialización y la expansión de la infraestructura necesaria para el crecimiento. Hoy las estatales brasileñas cumplen funciones tanto en la provisión de bienes y servicios, como de apoyo para mejorar la gestión pública y lograr objetivos estratégicos en sectores específicos de la economía.

El papel de la banca pública es crucial para el apoyo a la gestión de programas sociales; actúa como motor de la inversión privada y de la creación de empleos, a partir de la gestión de programas de crédito y financiamiento, o en la provisión de servicios bancarios y el microcrédito, o como ejecutor de programas de vivienda, crédito rural y beneficios sociales.

Empresas como Petrobras y Eletrobras, en sus respectivos sectores, implementan, en competencia o asociadas con empresas privadas, importantes planes de desarrollo en infraestructura y energía, sin los cuales los otros proyectos de desarrollo serían perjudicados.

Como señalan Da Costa y Miano (2013), “cuanto al ajuste fiscal del Tesoro, las recientes aportaciones del sector productivo estatal evidencian que las críticas incondicionales de los neoliberales a la intervención estatal, y, más específicamente, sobre las empresas del Estado, no pueden ser consideradas legítimas”. De hecho, la propiedad pública de una empresa no es necesariamente ineficiente.

En Brasil, desde la década de 2000, el rescate de la imagen de las empresas estatales decurre, por una parte, de medidas que sanearán su gestión y mejorarán su agilidad, eficiencia y competitividad, pero orientadas hacia los proyectos de desarrollo y las prioridades nacionales.

Este nuevo escenario revela que, al final, la opción privatista como respuesta a la “crisis de Estado” fue una opción económica de los gobiernos, más que una imposición de la realidad. En ello, las empresas estatales son al mismo tiempo instrumentos de políticas de desarrollo, de mejora del desempeño de la gestión pública y participantes en el propio diseño de las políticas, aportando información, conocimientos y habilidades. Su participación en el *policymaking* es un hecho, cuyo potencial se debe aprovechar.

La continuidad del actual proyecto de desarrollo tiene en las estatales actores centrales y necesarios. Su contribución, a diez años del cierre de las “privatizaciones”, tanto para la formación bruta de capital como para el equilibrio macroeconómico, el logro de las metas fiscales y el aumento de las tasas de inversión, es innegable (Gobetti, 2010). Programas de inversión desafiantes con la participación activa de las estatales en su formulación y ejecución, en la oferta de crédito, la provisión de servicios, la creación de asociaciones entre el Estado y un actor privado y, sobre todo, en la garantía del cumplimiento del interés público, dependen fundamentalmente de su eficiencia y capacidad de acción.

Referencias

Ministério do Planejamento, *Orçamento e Gestão. Perfil das Empresas Estatais Federais 2011*. Brasília: MP/SE/DEST.

- Carvalho, C. E. y Â. C. Tepassê. 2010. “Banco Público como Banco Comercial e Múltiplo: elementos para a análise do caso brasileiro”. En Jayme Jr., F. G. y M. Crocco (orgs.), *Bancos Públicos e Desenvolvimento*. Brasília: IPEA.
- Costa Neto, Y. 2004. *Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- D’Amico, F. 2011. “O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal”. En Costa, J. C. et al., *O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados*. Río de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento Caixa Econômica Federal.
- Da Costa, F. L. y V. Y. Miano. 2013. “Estatização e Desestatização no Brasil: o papel das empresas estatais nos ciclos da intervenção governamental no domínio econômico”. *Revista de Gestão Pública*. Santiago, vol. II, núm. 1, enero-junio.
- Eletrobras. Relatório de Administração 2012 [disponible en <http://www.eletrobras.com/elb/main.asp?View={1B18E422-243D-49FA-8F34-5DF7F020115A}> (23/10/2013)].
- Evans, P. 1996. “El estado como problema y como solución”. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, vol. 35, núm. 140.
- Gobetti, S. W. 2010. “Estatais e ajuste fiscal: uma análise da contribuição das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico”. *Economia e Sociedade*. Campinas, vol. 19, núm. 1, abril.
- OECD. 2004. “Principles of Corporate Governance”, París: OECD.
- _____. 2005 [2011]. “Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas”, París: OCDE.
- Petrobras. Relatório de Atividades 2012 [disponible en <http://www.investidorpetrobras.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A78D6843AFA67F3013D8D57FD862D11> (23/10/2013)].
- Saravia, H. 2004. “Estado e Empresas Estatais. Criação e crescimento. O papel das empresas estatais como instrumento de política pública”. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília. (disponible en http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/dest/080707_GEST_SemInter_estado.pdf (18/10/2013)].
- Teixeira, D. 2013. “A volta do Estado Leviatã”. Entrevista con Sergio Lazzarini. *Revista Veja*, São Paulo, octubre 16, año 46, núm. 2.