

Autor: Dario Clemente  
UBA/FLACSO/CONICET  
e-mail: [dclemente@flacso.org.ar](mailto:dclemente@flacso.org.ar)

## **El liderazgo regional de Brasil y la estrategia de creación de empresas “Campeones Nacionales”: retos y dilemas**

### **Introducción**

En este artículo queremos analizar la estrategia de internacionalización de empresas, “Campeones Nacionales”, desarrollada por el Gobierno brasileño desde inicio del siglo en la región, y poner en relación este fenómeno con las críticas a la capacidad de liderazgo de Brasil en Sudamérica. En particular, nos preguntaremos si para llevar a cabo una estrategia expansiva de firmas nacionales desde el Estado es necesario ejercer un liderazgo “formal” sobre otros países.

En la primera parte analizaremos el debate sobre el rol de “líder regional” de Brasil en Sudamérica, acompañado por la emergencia de este país como “global player”. Presentaremos los argumentos en favor y también las críticas que consideran que Brasil no cuenta con las capacidades materiales necesarias ni con el control sobre los “seguidores” para poder ser considerado *líder*. Finalmente, ampliaremos el concepto de liderazgo para afinar su aplicabilidad al caso brasileño considerando la noción de “hegemonía consensual”.

En la segunda parte describiremos brevemente cómo surge y se despliega la estrategia gubernamental de creación de “Campeones Nacionales”, sus éxitos así como sus debilidades desde un punto de vista de sustentabilidad comercial, económica y social. Por otra parte, se evaluará el alcance de esta estrategia en el fortalecimiento del Estado brasileño y su proyección de poder en el bloque regional sudamericano.

Finalmente, consideraremos qué efectos ha tenido esta expansión de las empresas brasileñas sobre otras economías de Sudamérica y los retos que presenta al liderazgo regional de Brasil. Los hallazgos encontrados serán analizados a la luz del debate sobre el rol ejercido por Brasil en Sudamérica al fin de entender qué tipo de accionar regional sugiere la estrategia de creación de “Campeones Nacionales” emprendida por este país.

## **La cuestión del liderazgo**

La imagen de Brasil como *líder regional* debe mucho al tradicional discurso diplomático de ese país, centrado en la auto-percepción de sí mismo como un “país grande” (Lima y Hirst, 2006) “naturalmente” destinado a recubrir un rol fundamental en Sudamérica y en el mundo, algo que los otros países deben reconocer. Además, aplicando una mirada de “afuera hacia adentro” (Merke, 2010), es fácil observar cómo el país goza de una enorme disparidad en tamaño, población, recursos económicos y militares con los demás países de la región, y deducir de esta realidad un predominio que llevaría semiautomáticamente a una posición de liderazgo. Una serie de reconocimientos a nivel global han contribuido en asentar esta imagen, desde la primordial inclusión en la lista de los países BRIC por parte de Goldman Sachs en 2001 hasta la invitación al G8 y la inclusión en el G20, pasando por la consolidación de los bloques IBSA (India, Sudáfrica y Brasil) y BRICS (con la inclusión de Sudáfrica) y del rol de Brasil dentro de estos.

Sin embargo, la reputación de líder regional –apuntalada por esta emergencia a nivel global– se justificaría por el accionar de este país en el escenario sudamericano.

En primer lugar, se considera a Brasil como “el principal constructor gramatical de América del Sur como una región cognitiva que necesita ser pensada como un todo” (Merke, 2010), separando estratégicamente el sub-continente del Caribe y de México (Santos, 2012). En este nuevo ámbito, recortado a medida para encontrarse en una posición dominante, Brasil habría, sin embargo, promovido un “orden regional” basado sobre relaciones cooperativas, en las que diferentes actores han podido desarrollar proyectos consensuados en un amplio espectro de cuestiones, como la seguridad, políticas sociales, económicas, integración infraestructural y asistencia financiera (Tussie y Rigirozzi, 2012).

En concreto, este liderazgo se habría traducido en la fundación de nuevas instituciones regionales centradas en Sudamérica (Mercosur, Unasur) o América Latina (Celac), excluyendo a EE.UU. en el lanzamiento de iniciativas de integración como la IIRSA<sup>1</sup>.

Este último proyecto demostraría la voluntad brasileña de ejercer un “liderazgo constructivo” (Sanahuja, 2012) que incluya concesiones a los aliados en búsqueda de más integración y beneficios para todos. La institución del Fondo de Convergencia Estructural

---

<sup>1</sup> “Iniciativa de Infraestructura para la Región Sudamericana”, hoy bajo el paraguas del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR.

(FOCEM), la cooperación “Sur-Sur” o la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) también serían muestra de ello (Lockhart, 2013).

No obstante, en los últimos años, la capacidad de liderazgo por parte de Brasil ha sido puesta en tela de juicio de manera creciente, evidenciando las falencias en su proyecto regional y las dificultades halladas en asegurarse el seguimiento por parte de sus aliados. Estas críticas se concentran principalmente en dos aspectos: la escasez de capacidades materiales y un control político débil de sus seguidores.

El primer punto inhabilitaría Brasil a ejercer el rol de *paymaster* en la región, distribuyendo “bienes públicos” y asumiendo los costos de la integración regional, conformando un espacio económico y político viable (Sanahuja, 2012). Esto puede explicarse bien por una falta de voluntad, bien por la imposibilidad dictada por la relativa pobreza del país –que dificulta justificar frente a la opinión pública interna grandes transferencias de dinero hacia otros países– (Malamud, 2011). En todo caso, Brasil ha demostrado de ser particularmente reacio con respecto a este aspecto del liderazgo, evitando de asumir compromisos profundos en áreas centrales como comercio y política exterior, optando por acuerdos gubernamentales con bajo nivel de institucionalización (Sanahuja, 2012).

Por otro lado, Brasil ha tenido que enfrentar numerosos problemas a la hora de involucrar los aliados regionales en su estrategia global. Es el caso, por ejemplo, de la oposición recibida por los países vecinos en su postulación a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU pero también a las candidaturas brasileñas a la dirección de la Organización Mundial del Comercio o a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (Malamud, 2011). El apoyo regional recibido en la formación de la misión militar en Haití (MINUSTAH), en cambio, tiene su contracara en el fracaso de la mediación brasileña durante la deposición del presidente Lugo en Paraguay, así como en la ausencia de intervención en la crisis diplomática uruguayo-argentina acerca de la papelera Botnia de Fray Bentos entre 2005 y 2010 (Santos, 2012). A esto se agrega el resentimiento mostrado a menudo por algunos de los aliados más pequeños, como Uruguay y Paraguay, causado por la percepción de un desbalance demasiado elevado en los beneficios económicos recibidos y otorgados. Asimismo, algunos consideran que Brasil está involucrado en una “competencia para el liderazgo” con actores menores como Argentina, Venezuela y hasta Taiwán<sup>2</sup>, los cuales estarían disponibles a ofrecer

---

2 Aca la referencia es al historico programa de ayuda que Taiwan mantiene con Paraguay, una relacion

cooperación económica y militar a países de la región para asegurarse el apoyo de los “seguidores indecisos” de Brasil (Malamud, 2011).

Estas críticas han llevado a considerar al brasileño como un liderazgo más efectivo a nivel extra-regional, donde está recibiendo un gran reconocimiento como “jugador global”, que en Sudamérica. Aquí las nuevas instituciones Mercosur y Unasur tienen un desarrollo accidentado y su liderazgo encuentra resistencias de vario tipo, generando una mutua desconfianza entre seguidores “infieles” y un líder que es percibido como más interesado en su proyección global que en la integración regional (Mesquita, 2016).

Finalmente, a jugar en contra de una clara aceptación de Brasil como líder en Sudamérica sería la atávica e irresuelta tensión entre la búsqueda de desarrollo económico y afirmación hegemónica a nivel regional, a la vez que la profunda desigualdad que todavía aflige a su sociedad (Merke, 2010). La resolución de estas cuestiones está a la base, entre otras cosas, de la dificultad experimentada en estos años por los gobiernos del Partido de los Trabajadores en encontrar un frágil equilibrio entre la “realpolitik” de Itamaraty y la “visión de Porto Alegre” que en algún momento caracterizó la agenda social del Partido (Sanahuja, 2012).

No obstante, si bien es cierto que la preminencia sobre otros actores no garantiza que estos se transformen en “seguidores” y las capacidades estructurales e instrumentales en automático liderazgo (Tussie y Rigirozzi, 2012), en el caso de Brasil no es claro el vínculo entre esta debilidad en ser reconocido como líder y sus intereses y proyección de potencia. Por un lado este país se ha caracterizado por un uso casi exclusivo de “poder blando”, renunciando a utilizar sus recursos materiales para dominar otros actores. Sin embargo, factores como el tamaño de su mercado, el volumen de sus exportaciones y de las inversiones en el exterior de sus empresas han sido utilizados por Brasil para obtener influencia a nivel global, además obviamente de constituir la base de su poderío en la región. A esto se agrega el hecho que el mal funcionamiento de las instituciones regionales creadas por este país no sea considerado necesariamente negativo para los intereses brasileños, que serían mejor perseguidos si Brasil no se “ata” a los nuevos organismos, renunciando a su soberanía y a espacio de maniobra (Malamud, 2011). En este sentido, algo que parece perjudicar inevitablemente la imagen

---

que entre otras cosas dificulta un estrechamiento de la relación entre el Mercosur y la China popular (Malamud, 2011). Este autor incluye también dos actores norteamericanos en la lista: México y el “incomodo vecino” de siempre, EE.UU.

de Brasil como líder regional favorece sin embargo sus intereses inmediatos y su posicionamiento en la región como actor indispensable.

Es así que parece plantearse una especie de “cortocircuito” entre una dimensión “explícita” en la cual el liderazgo no termina de ser reconocido y una realidad material “implícita” de acentuada y creciente centralidad de Brasil en el contexto regional sudamericano y sus equilibrios de fuerza internos.

Parece oportuno entonces matizar aquí el concepto de liderazgo introduciendo algunos elementos que contribuyan a complejizarlo en su adaptación al caso particular de Brasil.

Según Burgues (2008) y su modelo de “hegemonía consensual” por ejemplo, el éxito de Brasil consistiría en haber colocado a América del Sur como un espacio geopolítico y geoeconómico distinto, posicionando sus necesidades como factor unificador del proceso de regionalización. Sin embargo, el adjetivo “consensual” sirve para subrayar la ausencia en este proyecto de un elemento coercitivo *explícito* en términos de dominación. Esto estaría presente más bien *implícitamente* en el alto costo que comporta para los demás países la exclusión de dicho proyecto, relativizando así también la necesidad de establecer un liderazgo “formal”, que es lo que más nos interesa aquí. El “seguimiento” de Brasil por parte de los otros países se daría entonces de forma tácita pero no siempre evidente, y hasta la “hegemonía consensual” prevé que los “seguidores” puedan a menudo entrar en abierta colisión con el actor hegemónico. Esto se explicaría con la diferencia entre el “poder relativo” y el “poder estructural” hecha por Susan Strange (1998), por lo cual un actor puede “desobedecer” a las preferencias contingentes del actor hegemónico sin por eso salirse de la estructura hegemónica armada por él, la cual promueve sus intereses fundamentales (Alves do Carmo, 2013).

Así por ejemplo la co-presencia en la región de proyectos alternativos entre sí, como el Mercosur y la Alianza del Pacífico, no desplaza la centralidad en Sudamérica de la economía brasileña – tal como en Paraguay el rechazo a apoyar algunas estrategias diplomáticas de Brasil o el acercamiento a Estados Unidos después del golpe (Malamud, 2011; Vuik, 2013) no ha significado un estancamiento de la penetración de multinacionales de ese país o de la incorporación de los extensos monocultivos de soja de Paraguay por parte del capital brasileño. Esto es cierto también en el área de seguridad: la necesidad de evitar una intervención unilateral de Brasil durante la crisis Boliviana ha hecho que la cancillería brasileña exigiera la aceptación por parte del gobierno de ese país y de los autonomistas su rol

como mediador, ejerciendo un “liderazgo colectivo”, y por ende más legítimo al multilateralizar la intervención (Sanahuja, 2012), pero funcional a la voluntad de Brasil.

Esta concepción ampliada del liderazgo permite entonces de rehusar “tipos ideales” e incluir en el análisis las inevitables tensiones y resistencias que cualquier proyecto de potencia despierta en los aliados. Además, permite considerar la actuación de Brasil en Sudamérica como una estrategia abierta a mutaciones y sujeta a la confrontación continua entre los actores regionales y sus preferencias.

A partir de esta revisión del concepto de liderazgo queremos ahora abordar uno de los fenómenos que ocupan esa “zona gris” que se forma entre lo que ese concepto puede “captar” y lo que es relevante a fin de entender el rol de Brasil en Sudamérica, fenómenos que a menudo ponen en duda la aplicabilidad del concepto de liderazgo al caso en cuestión. Nos referimos acá a la internacionalización en la región de las empresas brasileñas, en particular de la estrategia gubernamental de creación de los llamados “Campeones Nacionales” y nos formulamos una pregunta básica: ¿hace falta ser líder para llevarla adelante?

### **La estrategia de “Campeones Nacionales”**

El dinamismo demostrado por las empresas trasnacionales latinoamericanas en los primeros años del siglo, así como la novedad histórica representada por su afirmación, han llevado a considerar la pasada como la “década de las multilatinas” (Santiso, 2013). Dentro de este grupo se destacan las empresas de Brasil, país que tiene el mayor número de multilatinas y el grado más grande de diferenciación sectorial (Finchelstein, 2013). En el grupo de países Brics, Brasil viene detrás de China e India por número de empresas competitivas a nivel global, o “global players” (Cabria, 2015). En el año 2010, Petrobras resultaba la empresa latinoamericana con más ventas, y en las primeras 10 se encontraban las también brasileñas Vale (minería), JBS-Friboi (carne), Gerdau (siderúrgica) y el banco Itaú-Unibanco<sup>3</sup>. Ad estas hay que agregar empresas trasnacionalizadas de varios sectores: Embraer (aviación), Odebrecht, Votorantim, Camargo Correa, Andrade Gutierrez (construcción), procesamiento de carne (Marfrig, Brasil Foods), Banco do Brasil (bancario), Weg (turbinas eléctricas), Gol (aerolíneas), Marcopolo (automotriz), Oi (telecomunicaciones) Finchelstein, 2013. En total hay veintitrés multilatinas brasileñas según los rankings del Boston Consulting Group, la

---

3 Las otras eran empresas de México (América Móvil, Cemex y Femsá), Venezuela (PDVSA) y Chile (Cencosud)

Fundação Dom Cabral de Brasil y la publicación América Economía (Cabria, 2015).

La gran mayoría de estas empresas competidoras globales son a la vez “campeones nacionales” en Brasil. Esto significa que se trata de firmas que han consolidado una posición dominante en el mercado interno de este país previamente a su expansión regional y mundial. En general, la creación de “campeones” es el resultado de políticas públicas realizadas por el Estado, las cuales tienen como objetivo apoyar algunos sectores económicos y empresas particulares para consolidarlas económicamente o para evitar la compra de estas por capitales extranjeros. Sin embargo, en la actualidad esta estrategia está directamente asociada a la convicción que una economía globalizada requiere que las empresas nacionales tengan un mayor tamaño y poder de mercado para poder competir a nivel internacional, hecho que lleva a la creación de firmas semi-monopólicas a nivel interno. En particular, la estrategia de campeones nacionales está usualmente dirigida a empresas pertenecientes a sectores emergentes, donde las inversiones iniciales son elevadas y de alto riesgo, en sectores estratégicos, donde el Estado tiene interés en mantener un cierto grado de control sobre la investigación y el desarrollo de los productos, y finalmente en sectores en declive que son considerados importantes para la estructura de la economía interna de un país (Delgado, 2010).

Durante los dos gobiernos de Lula da Silva el Estado brasileño ha asumido la tarea de fomentar la creación de empresas campeones nacionales con el objetivo de facilitar su inserción internacional. Mientras que algunos casos se trata de “campeones naturales” que gozan desde su misma creación de una posición dominante en el mercado brasileño, como la empresa semi-pública Petrobras o empresas ex públicas y privatizadas en los años '90, como la minera Vale y la firma de aeronáutica Embraer, en otros casos ha sido necesaria en tiempos más recientes una intervención activa, directa o indirecta, del Estado para que estas firmas aumenten su tamaño y competitividad. En particular, los gobiernos del Partido de los Trabajadores han impulsado una estrategia de internacionalización de las empresas brasileñas fundada sobre el financiamiento, eligiendo esta opción por sobre políticas de incentivos fiscales o firma de tratados de protección de las inversiones (Actis, 2013). Esta intervención directa en la economía ha sido llevada adelante por medio de tres sucesivos programas: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior — PITCE (2003-2007), la Política de Desenvolvimento Produtivo –PDP- (2008-2010) y el Programa Brasil Maior (2011-),

durante el cual se crearon organismos mixtos empresarios-sindicatos. Todas estas políticas fueron coordinadas a través del Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, el Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial y la Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (Cabria, 2015). También fueron reactivados los “Fóruns de Competitividade” sectoriales creados por Cardoso (Boschi y Diniz, 2007).

Antes de pasar en reseña los actores domésticos principales en el desarrollo de esta estrategia y de analizar más en detalle su despliegue durante la primera década de este siglo, resumimos aquí a título de ejemplo el recorrido de la conformación de algunas de estas empresas campeones nacionales.

En 2009 la empresa de carne bovina JBS adquirió la competidora Bertin por 6.300 millones de dólares y se transformó en la mayor procesadora de proteína animal en el mundo (Guerrero, 2014). Anteriormente había adquirido los frigoríficos Swift-Armour en Argentina y Swift Company en EE.UU.<sup>4</sup> En el mismo año, una empresa del mismo sector, Perdigão, compro Sadia por 4.100 millones y formo Brasil Foods (que en 2011 adquiere las argentinas, Avex y Dánica) (Cerdas, 2015).

El sector minero está dominado por la Vale (en 2005 y 2006 ha comprado las canadienses Inco y Canico Resources, en 2007 la australiana AMCI Holdings Company), mientras que el financiero-bancario por la fusión Itaú-Unibanco, que en 2008 produzco el mayor banco de Latinoamérica, y por el Banco do Brasil, que en 2010 compro el Banco Patagonia de Argentina (Casanova, 2010).

En muchos casos las empresas brasileñas aprovecharon los efectos de la crisis en Argentina (2001) y Uruguay (2002), para adquirir firmas de estos países que se encontraban en dificultad económica. Por ejemplo, con la compra de numerosos frigoríficos uruguayos las empresas brasileñas llegaron a controlar el 43% del principal sector exportador del país, con la sola Mafrig que en 2007 era responsable del 30% de la producción de faenado (Cerqueira, 2014).

Con respecto a la Argentina, esto se verificó con la compra de la cementera Loma Negra por parte de la constructora brasileña Camargo Corrêa en 2005 (ahora más de la mitad de su producción de cemento proviene de Argentina) y con la adquisición de Quilmes por parte de Ambev en 2002, empresa conformada por la precedente fusión de las

---

4 Este caso es particularmente apto al análisis porque las compras previas a la de Bertin contaron con un fundamental financiamiento por parte del BNDES. En el caso de Swift-Armour en Argentina el banco proveyo el 85% de los fondos, utilizando por primera vez su nueva línea de crédito abierta para fomentar la IED brasileña (Além y Cavalcanti, 2005).

brasileñas Brahma y Antartica en 2000. Además, el 97% del mercado argentino del acero está en manos brasileñas (Gerdau compró Sipar y Sipsa en 2005 y Belgo Mineira compró Acindar entre 2002 y 2008) (Zibechi, 2012).

También fueron relevados activos de empresas norteamericanas en Sudamérica por parte de las empresas brasileñas, como las refinerías chilenas de la Esso (Petrobras) y las minas de potasa de la australiana Río Tinto en Argentina y las de carbón de la colombiana Cementos Argos SA (Vale) (Casanova, 2010).

### **Los protagonistas de la estrategia de creación de “campeones nacionales”**

El actor clave en el despliegue de la estrategia de creación de campeones nacionales es sin duda el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) (Cerqueira, 2014), tanto que el mentor de esta política, Luciano Coutinho, ha sido presidente del mismo de 2007 a 2016 (Guerrero, 2014). Hasta el 2013, el BNDES ha sido encargado de estimular la formación de empresas competitivas a nivel global concentrándose en el sector petroquímico, de celulosa, siderúrgico y del cemento (Cabria, 2015).

Esta institución de fomento, creada en los años cincuenta, ha sido utilizada en los años '90 para guiar el proceso de privatización de las principales empresas estatales, del cual se originaron cerca de una tercera parte de los actuales campeones Finchelstein (2013). De manera diferente a otras “olas privatizadoras” en la región, empero, el BNDES ha sido utilizado por el gobierno de Brasil para mantener una participación accionaria (o hasta un poder de veto, a través del mecanismo de las “acciones de oro”) de muchas de las ex empresas públicas (Cabria, 2015).

Sin embargo, ha adquirido aún más protagonismo a inicio de siglo, cuando su actividad ha sido reorientada con un cambio de estatuto al financiamiento de la expansión del comercio exterior de las empresas brasileñas y de su internacionalización, otorgando préstamos para fusiones y adquisiciones afuera de Brasil (Finchelstein, 2013). En algunos casos, el BNDES se ha quedado con una parte del paquete accionario de las empresas fusionadas, hecho fundamental, ya que aproximadamente la mitad de sus entradas anuales se deben a estas participaciones (Cerdas, 2015).

Para entender el alcance del financiamiento proveniente de este banco de fomento hay que considerar que gracias a una expansión de su crédito por parte del gobierno (siendo la fuente principal el Fondo de Amparo del Trabajador), el BNDES es actualmente no solo el mayor prestamista brasileño, sino el mayor banco de desarrollo en el mundo,

superando el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Casanova, 2010). Este financiamiento ha sido direccionado a las empresas por medio de préstamos para la renovación o mejora de las líneas de producción, para las exportaciones (pre-embarque y post-embarque, financiando la compra por parte de los importadores extranjeros) y para las fusiones, principalmente a través de la sociedad por acciones BNDES-Participaciones, a través del cual el banco es accionista de cerca de la mitad de las grandes multilaterales de Brasil. (Finchelstein, 2013). Para “acompañar” la globalización de sus campeones, el BNDES ha abierto además sedes en el exterior, en Montevideo y Londres (Casanova, 2010).

Otro aspecto relevante de la actividad del BNDES en promover la expansión en el exterior de las firmas brasileñas es el financiamiento de la realización de obras afuera del país, inscribiéndose en la estrategia gubernamental de integración con América Latina y Caribe y con África, así como ratificado en 2008 con el lanzamiento de la “Política de Desarrollo Productivo” (Cerqueira, 2014). En Sudamérica esta estrategia es perseguida por medio de la Iniciativa de Infraestructura para la Región Sudamericana (IIRSA)<sup>5</sup>, de la cual el BNDES es uno de los financiadores principales. En este caso, los préstamos del BNDES favorecen los campeones nacionales porque el otorgamiento del financiamiento está vinculado a la contratación de empresas brasileñas y a la compra de insumos producidos en ese país, excluyendo de las licitaciones las empresas locales (Cerqueira, 2014). Las grandes ganadoras de este esquema son las empresas constructoras: Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvao (Cerdas, 2015). Además, la realización de nuevos corredores comerciales, así como el abaratamiento del costo de transporte de los productos que la realización de la IIRSA produciría, terminarían beneficiando las grandes empresas de Brasil (Giacalone, 2006). Sin embargo, no todos los campeones han recibido ayuda del BNDES, en algunos casos las fusiones que han originado empresas competitivas a nivel global ocurrieron por iniciativa privada (por ejemplo la creación de Brasil Foods, Itaú-Unibanco y Ambev). Esto no significa que en esas circunstancias el Estado haya estado ausente, más allá de garantizar a las empresas un “ambiente económico favorable” hecho de políticas macroeconómicas ortodoxas, altos tasas de interés y un real fuerte (Actis, 2013). En

---

5 Hoy bajo el paraguas del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR.

dichos casos, en efecto, el gobierno ha evitado de poner obstáculos a la creación de un poder de mercado casi-monopólico cuando no ha apoyado públicamente estas medidas, a través de los directivos del BNDES o hasta de los propio ministros. Estas tomas de posición, además de la inversión realizada en algunas de estas empresas campeones, confirma una orientación para permitir la concentración económica si esta incrementa la competitividad global del país (Finchelstein, 2013).

Además, el Banco Nacional de Desarrollo no es el único financiador de la estrategia de campeones nacionales. Muy relevantes son también los fondos de pensión de algunas empresas públicas, que desde el proceso de privatización de los '90 tienen una participación accionaria importante en algunos de los campeones. Es el caso por ejemplo del Banco do Brasil (Previ), Petrobras (Petros) o Caixa Econômica Federal (FUNCEF) (Cabria, 2015). Los fondos públicos de pensiones brasileños en 2010 representaban un 18% del Producto Interior Bruto del país y participaban con el BNDES en la propiedad de la mayoría de las multinacionales de Brasil (Casanova, 2010). Por ejemplo el análisis de la composición accionaria de la Vale, empresa resultado de la mayor privatización realizada en Brasil, devela que solo una parte de la propiedad puede ser considerada privada, siendo que está controlada por Valepar S. A, a su vez dominada por cuatro fondos de pensiones, liderados por Previ (con un 58% de las acciones), mientras que el BNDES tiene el 9,5% de las acciones y el gobierno 12 acciones de oro. Previ ha sido fundamental también en la compra de Brasil Telecom por Oi/Telemar en 2009, creando así un competidor global brasileño también en el campo de las telecomunicaciones (Casanova, 2010).

Finalmente, a la acción del BNDES en el sector agroindustrial se acompaña la de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agraria (EMBRAPA), organismo estatal que ha contribuido a que el país pasara de ser importador de alimentos a exportador, consolidando una industria donde se encuentran muchas de las empresas más internacionalizadas de Brasil (Cabria, 2015).

### **Claroscuros de la estrategia de creación de Campeones Nacionales**

A pesar de su éxito, la estrategia de creación de campeones nacionales ha sido objeto de numerosas críticas, que se han concentrado principalmente sobre su eficacia y sostenibilidad.

Sus resultados económicos han sido relativizados por recientes investigaciones, que han

discutido la solidez comercial a largo plazo de este tipo de ayuda estatal. Algunas empresas en quiebra, anteriormente financiadas por el BNDES, fueron adquiridas por otras, como la empresa de lácteos LBR (Lactalis, Francia) o la de carne Bertin (JBS), mientras que otras se encuentran en graves situaciones de endeudamiento como Fibria (celulosa) y Marfrig (carne) (Cerdas, 2015). Las empresas de telecomunicaciones GVT y OI fueron adquiridas por la francesa Vivendi y por Portugal Telecom (Casanova, 2010). Hasta campeones como Vale y Petrobras han tenido que vender activos adquiridos durante la reciente expansión financiada por el Banco Nacional de Desarrollo (Cerdas, 2015). Además, en el año siguiente a la crisis mundial, el 2009, la inversión brasileña en el mundo cayó de 10.000 millones de dólares, cuando la mayoría de las grandes multinacionales brasileñas optó por una estrategia defensiva e hizo que sus filiales extranjeras remitieran un monto record de utilidades a las casas matrices (Actis, 2013). En general entonces se observa una cierta debilidad de la IED brasileña, que se concentra en pocas y onerosas inversiones, que exponen demasiado las empresas al riesgo de quiebra (Ambrozio, 2008) y que se dirigen a sectores donde hay una competitividad estática y no dinámica (Kosakoff, 2008). Asimismo, las transnacionales brasileñas prefieren las inversiones destinadas a fusiones y adquisiciones de empresas extranjeras que el establecimiento de nuevas unidades productivas en el exterior (inversiones greenfield), operaciones más riesgosas pero típicas de empresas más sólidas (Ambrozio, 2008).

La posición todavía subalterna de la economía latinoamericana y brasileña en el mundo hace también que el esfuerzo para mejorar la competitividad de los campeones nacionales se queden cortos cuando estos se llegan a confrontar con sus pares de los países más poderosos. Lo testimonia por ejemplo el fenómeno de las “estrellas fugaces”, es decir multilatinas que llegan a dominar el mercado interno y se expanden en la esfera regional gracias a su ventaja comparativa en la red distributiva local. Sin embargo, su afirmación las vuelve interesantes para transnacionales del norte que monitorean los mercados regionales y tienen que llegar a acuerdos comerciales con estas, cuando no son directamente adquiridas y cesan de ser consideradas empresas latinoamericanas (Mortimore, 2006). Parece ser el caso por ejemplo de la cervecera Ambev, que después de haber llegado a una posición dominante en el mercado brasileño y regional, a través de la fusión de Brahma y Antartica y la compra de Quilmes, se fusionó en 2004 con la belga Interbrew y en 2008 con la también belga Anheuser-

Busch, creando el primer grupo mundial por ventas en el sector. Si bien parte del management es brasileño, los capitales y la casa matriz se encuentran en Bélgica (Finchelstein, 2013). También es muestra de esa subalternidad el aprovechamiento por parte de multinacionales extranjeras con filiales en Brasil de los fondos del BNDES (fondos que no serían necesarios pues estas firmas podrían en vez financiarse en los mercados privados) sin que esto lleve a la deseada relocalización de la actividad de estas en los nudos brasileños de sus redes globales de producción (Cerqueira, 2014).

Estos y otros problemas están presentes en otra dimensión crítica del despliegue de una estrategia de apoyo a empresas campeones nacionales. Nos referimos a los efectos que esta tiene sobre el Estado que la implementa y su sostenibilidad social.

### **Estado-empresas: ¿un “condominio” exitoso o una pareja en crisis?**

La creación de campeones nacionales a través de la acción del BNDES, la participación accionaria en algunos de estos, así como los programas específicos desarrollados para favorecer la internacionalización de las empresas, han hecho del Estado brasileño un “socio” de estas en los últimos años (Actis, 2013). Juntos en un “condominio” (Underhill, 2003), el Estado y las empresas nacionales han enfrentado la nueva condición de competitividad dictada por la globalización de la economía “saliendo a competir al mundo” y abriéndose mercados (O’Connor, 2012).

Sin embargo, habría que preguntarse hasta qué punto el componente estatal de la pareja, o “condominio”, ha salido reforzado de esta experiencia conjunta. Por un lado, es evidente el uso de fondos públicos para apuntalar la performance financiera de algunos campeones nacionales, desviándolos de su originaria función de intervención anticíclica en la economía. El Fondo de Amparo del Trabajador se ve así vinculado a la valorización de los activos de los campeones a través de los préstamos que el BNDES les otorga, siendo además el banco expuesto directamente como accionista de muchos de ellos. Así, en el caso de una quiebra masiva de campeones, o aun solo de fuerte pérdidas generalizadas, este organismo no estaría en grado de ejercer su función de contraste al desempleo (Guerrero, 2014).

Además, la política de apoyo a los campeones tiene una contrapartida: abrir la propia economía a las inversiones extranjeras y mejorar la “calidad del ambiente institucional”, es decir aumentar las garantías políticas y legales para los inversores (Kosakoff, 2008). Si bien esa apertura ya aconteció en Brasil, el posicionamiento de este país como un

actor relevante de la IED mundial hace que en futuro pueda ser necesario acompañar estas políticas públicas de apoyo a las empresas con la firma de acuerdos de protección de inversiones, práctica que hasta ahora el gobierno brasileño ha evitado por cuanto posible. (Actis, 2013).

El efecto de esta estrategia sobre la sociedad brasileña también es objeto de análisis. La concentración económica que deriva de la creación de campeones tiene un efecto negativo sobre la formación de precios, aumentando el poder de las empresas ahora semi-monopólicas y afectando el poder de compra del consumidor (Delgado, 2010). Es el caso por ejemplo del sector de la carne, donde a frente de un bajo número de empleos creados la riqueza se concentra en pocos grupos familiares y el precio de los alimentos resulta distorsionado por la baja competencia (Cerdas, 2015).

Esta concentración económica es problemática no solo para los consumidores, sino también en la perspectiva de creación de trabajo y en general de salida de una posición periférica del país en la economía global. Según Cerdas (2015), “Brasil como un todo se beneficia poco o nada” (p.8) de esta estrategia: la escasa creación de trabajo que se puede asociar a la actividad de los campeones no justifica la profundización de un modelo económico basado sobre la explotación de recursos naturales, con altos riesgos para la salud humana y la sustentabilidad ambiental. Además, los campeones de Brasil se encuentran concentrados mayoritariamente en sectores de bajo nivel tecnológico y valor agregado, reproduciendo los patrones clásicos de inserción económica internacional del país y acentuando la divergencia entre el objetivo de transformarlo en una potencia económica y la realidad de un desarrollo desigual que beneficia principalmente los dueños de esas empresas y no la sociedad en su conjunto.

Finalmente, una estrategia de este tipo tiene también efectos sobre las relaciones internacionales de Brasil.

En primer lugar, la política de campeones nacionales se basa sobre una expansión internacional de la actividad de las empresas. Como hemos visto, esto implica la penetración en otros mercados y el remplazo de empresas locales, vía competencia o adquisición de las firmas del país. En otros casos, inhibe el desarrollo de nuevas empresas en los otros países porque sube el costo del ingreso al mercado dado que las firmas brasileñas cuentan con mayor tamaño, acceso preferencial al crédito y un mayor nivel de desarrollo técnico y dan vida a una competencia que no puede ser sostenida por los empresarios nacionales. Las empresas brasileñas pasan así a dominar las economías

de algunos países de la región, siendo este el ámbito más inmediato de su expansión por cercanía geográfica y relativa debilidad de los competidores. La captación de la riqueza producida por los países vecinos contribuye obviamente a reforzar la desigualdad que ya se observa con Brasil.

En segundo lugar, los préstamos que el BNDES concede para la realización de obras de infraestructura en otros países de la región, y que favorecen en particular las constructoras brasileñas, también tienen efectos controvertidos. Por ejemplo, el otorgamiento de los financiamientos está vinculado a la contratación de empresas brasileñas y a la compra de insumos provenientes de ese país, impidiendo a las empresas locales de poder acceder a las licitaciones, más allá que puedan ser contratados trabajadores del lugar para realizar las obras (Cerdas, 2015). Se observa también un proceso de endeudamiento de los Estados receptores de los financiamientos al fin de repagar el préstamo que a través del BNDES les viene del Estado brasileño. Estos préstamos tienen la particularidad de ser dispensado en la divisa nacional de Brasil directamente a las empresas contratadas, no recibiendo el Estado receptor ningún fondo. Sin embargo, la deuda originada es pagable en dólares, garantizando así la entrada a Brasil de divisas fuertes, un bien escaso para las economías débiles de la región.

En fin, a menudo los proyectos de la IIRSA, que ven involucrados los mayores entre los campeones nacionales de Brasil, han sido contestados por la población local o hasta por los gobiernos de los países vecinos. Es el caso por ejemplo de la autopista que se tenía que realizar en el parque amazónico boliviano Tipnis<sup>6</sup> por parte de OAS, y donde la organización de la población local ha obtenido una parcial cancelación de la obra en 2011 (Zibechi, 2012). O de la expulsión de los representantes de la empresa Odebrecht de Ecuador en 2008 por parte del presidente Rafael Correa, insatisfecho con la realización por parte de esa firma de la represa de San Francisco, inaugurada solo un año atrás y ya paralizada (Saguier, 2012), a la cual se agrega la “retirada voluntaria” de Petrobras del país dos años después a causa de los nuevos acuerdos petrolíferos propuestos (Zibechi, 2012).

---

6 Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré

Esto, sumado al tipo de desarrollo que los campeones nacionales parecen en grado de ofrecer a Brasil y a la región, no contribuye a delinear una integración que apunte a superar la dependencia de Sudamérica en su conjunto, ni la notable desigualdad que hay entre los países que lo conforman o mismo dentro sus sociedades (Cerqueira, 2014). Sin embargo, esta estrategia no parece encontrar en las elites de los países de la región la misma resistencia que sus pueblos han mostrado en más de una ocasión. Más allá del desplazamiento de otras empresas sudamericanas que la expansión de los campeones de Brasil implica, esta resulta a la vez aceptable para grupos empresariales regionales que se benefician de una asociación subalterna a esta (Cerqueira, 2014).<sup>7</sup>

### **Conclusión**

En 2014, el gobierno brasileño decidió poner fin a la estrategia de creación de empresas “Campeones Nacionales” (Cerdas, 2015).

Esta política ha sido emprendida desde inicio de este siglo, y ha permitido que muchas “multilatinas” brasileñas se afirmaran en el mercado interno y regional por medio de la ayuda del Estado, que desde el proceso de privatización de los años '90 ha mantenido un control parcial de las multinacionales más grandes del país, algunas de las cuales eran anteriormente empresas públicas.

En el despliegue de esta estrategia estatal bajo la guía de los diferentes gobiernos del Partido de los Trabajadores, también tuvo un rol el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), por medio de financiamientos a la exportación y préstamos para realizar fusiones. A este se suman otros actores claves: los fondos de pensión de los sindicatos de las empresas públicas más grandes e instituciones como la “Empresa Brasileira de Pesquisa Agraria” (EMBRAPA).

Sin embargo, entre las razones que pueden haber llevado al fin de la implementación de esta política están un dudoso éxito comercial y los problemas vinculados a su sustentabilidad social. En el primer caso provocan perplejidades las quiebras de algunos campeones financiados con recursos públicos, mientras que otros son adquiridos por multinacionales de países del norte, y la concentración económica, que causa una monopolización del mercado en beneficio de unos pocos empresarios. El “condominio”

---

7 Cerqueira hace referencia en particular al sector del agronegocio en Argentina y Bolivia, los sectores de logística en Chile o la minería en Perú y Ecuador.

(Underhill, 2003) entre estos y el Estado en los últimos años parece haber favorecido un modelo de desarrollo poco sustentable y basado en la extracción de recursos naturales y la producción de bajo valor agregado, creando además poca ocupación frente a un intenso desvío de fondos originalmente destinados a planes de alivio del desempleo para financiar los campeones (Guerrero, 2014).

Pero los aspectos de esta estrategia que más directamente se vinculan a la cuestión del liderazgo regional de Brasil son otros: la posibilidad que estas políticas hayan fortalecido el Estado brasileño y su capacidad de proyectar poder y, sobre todo, los efectos que han tenido sobre los demás países sudamericanos.

Desde un punto de vista de fortalecimiento de la autonomía relativa del Estado, la estrategia de “Campeones Nacionales” ha permitido mantener un control público bajo la forma de participación accionaria sobre algunas de las empresas más importantes del país. Sin embargo, la posición todavía subalterna de la economía brasileña en el mundo ha hecho que algunas de estas firmas de éxito fueran “capturadas” por los capitales de los países centrales una vez que se expandieron en el mercado regional. Además, la utilización de fondos públicos para apuntalar la performance financiera de algunos campeones nacionales ha significado una desviación de estos de su originaria función de intervención anticíclica en la economía. Finalmente, la expansión internacional de las empresas brasileñas, que ha beneficiado el Estado en cuanto “socio” de estas (Actis, 2013) tiene una contrapartida: abrir la propia economía a las inversiones extranjeras y aumentar las garantías políticas y legales para los inversores (Kosakoff, 2008).

Con respecto a los efectos que esta estrategia del Estado brasileño ha tenido sobre los demás países de la región, se observa un general potenciamiento de la desigualdad ya existente entre ese país y el resto de la región. La expansión de las empresas brasileñas y la penetración en otros mercados causa el desplazamiento de las firmas locales, vía competencia o adquisición de las empresas del país. Gracias a su mayor tamaño, acceso preferencial al crédito y un mayor nivel de desarrollo técnico, los “campeones” pasan a dominar las economías de algunos países de la región, aprovechando a la vez las crisis de algunos de estos, como Argentina (2001) y Uruguay (2002). Asimismo, los préstamos del BNDES causan endeudamiento de los otros Estados para repagar los préstamos y salida de divisas fuertes de estos países, más allá de poder ser empleados solo para comprar bienes y servicios brasileños.

Los proyectos de la IIRSA, por ejemplo, benefician principalmente las grandes constructoras del país, y en más de una ocasión estas obras han sido contestadas por la población local o hasta por los gobiernos de los países vecinos, como sucedido con la autopista en el parque TIPNIS en Bolivia en 2011 o la expulsión de la empresa Odebrecht de Ecuador en 2008 por parte del presidente Rafael Correa.

Lo observado en estas dos dimensiones de la política de “Campeones Nacionales” parece sugerir que no hace falta ser reconocido formalmente como líder por un actor como Brasil para implementar una estrategia expansiva de firmas nacionales desde el Estado. Esto es así porque si bien es cierto que la expansión en la región de las empresas de capital brasileño, muchas de esas controladas en parte por el gobierno, fortalece su economía y su proyección internacional, por otro lado el mismo fenómeno tiene consecuencias que obstaculizan la construcción de un liderazgo regional sólido.

El crecimiento de las “multilatinas” de Brasil permite a este país de adquirir un peso aún mayor en la economía regional, al punto de poder “direccionarla” hacia la satisfacción de los intereses económicos de su industria nacional y de extraer valor de los países vecinos. Esta dinámica implica entonces evidentes consecuencias negativas para los otros Estados sudamericanos y las empresas locales, dificultando una aceptación de la internacionalización del capital brasileño en la región como un atributo legítimo de su liderazgo. A la vez, el costo de perseguir una estrategia particularmente desbalanceada hacia la creación de unas pocas y gigantescas firmas de éxito podría revelarse alto para Brasil: a un aumento de su autonomía económica se corresponde un debilitamiento parcial de su autonomía política al no poder evitar la penetración del capital extranjero en su economía o la “captura” por parte de esto de algunos de los campeones, más allá de vincular un monto importante de fondos públicos al éxito de estos y no poderlos emplear para contrarrestar eventuales crisis económicas.

Por todos estos motivos, la estrategia de “Campeones Nacionales” parece en cierto sentido trabajar en contra de la imagen de Brasil como líder, como testimonia el rechazo que a menudo sus empresas han recibido por parte de gobiernos de los países vecinos, sectores económicos de estos y sobre todo por la sociedad civil organizada. Sin embargo, hay grupos empresariales regionales que se benefician de una asociación subalterna a los campeones de Brasil y su expansión no ha encontrado en las elites económicas y políticas de los países de la región la misma resistencia que sus pueblos han mostrado en más de una ocasión, a pesar que

los beneficios para sus sociedades sean escasos.

En este sentido, puede ser útil asociar esta estrategia no tanto al ejercicio por parte de Brasil de un liderazgo “formal”, sino a una actuación expansiva basada sobre el poder coercitivo *implícito* que representa el contar con la mayor economía de la región. Es así que a pesar de la escasa aceptación que puede tener entre los países vecinos, la estrategia de “Campeones Nacionales” avanza por sí sola gracias a la fuerza del capital brasileño y por una especie de “consenso tácito” entre los otros países sobre la necesidad de aceptar esto en cambio del acceso al mercado brasileño o de la participación a la IIRSA, entre otras cosas. Se produce así un “desfasamiento” entre la dificultad en presentar a esta estrategia y sus efectos como política de liderazgo y su concreta aceptación por parte de los “seguidores”: si bien estos entran a menudo en colisión con su despliegue concreto, el “poder estructural” de Brasil hace que la terminen aprobando y intenten sacar más provecho posible a través de una asociación subalterna a esta.

## **Bibliografía**

Actis, E. (2013). Brazil power and multinational corporation: las empresas multinacionales brasileñas, la política exterior y la inserción internacional de Brasil. *Un análisis desde los aportes de Robert Gilpin. JANUS .NET e-journal of International Relations*, 4(1).

Alves do Carmo, C. (2013). Poder, Estado e Hegemonia: as interfaces entre a teoria das relações internacionais e a economia política internacional. *OIKOS (Rio de Janeiro)*, 12(1).

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

Boschi, Renato Raul; Diniz, Eli, 2007, A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal. Belo Horizonte: UFMG.

Burges, W., (2008) ‘Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War’, *International Relations*: 22

Cabria, J. V. B. (2015). Multilatinas y estrategias de desarrollo. El papel del Estado en la internacionalización de los grupos empresariales en Brasil y México. *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. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, (137), 1.

Cerdas G., 2015, Campeones Nacionales: ¿quién se enriqueció en Brasil en la última década?, en Vega, G. C., Hildalgo, S. J., Molina, S., Cabrera, F. R., & Torres, V., 2015, La crisis de Petrobras y las constructoras brasileñas en el escenario latinoamericano.

Cerqueira, D. F., 2014, Brasil en el proceso de integración con América del Sur: una política destinada a consolidar la lógica de acumulación del capital.

Delgado, j., & Ferraz, E. (2010). Política de competencia, política industrial y campeones

nacionales en tiempos de crisis. *El derecho de la competencia en tiempos de crisis*, Madrid: Fundación Rafael del Pino.

Finchelstein, D. (2013). Estado e internacionalización de empresas: los casos de Argentina, Brasil y Chile. *Desarrollo Económico*, 113-142.

Giacalone, R. (2006). La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?. *Nueva sociedad*, (202), 74-86.

Guerrero, W. V. D. O. (2014). Estado e hegemonia financeira: crítica à política de internacionalização do capital brasileiro do governo do PT. *Revista Urutágua*, (30), 109-123.

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

Lima, Maria Regina Soares de, and Monica Hirst. 2006. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice, and Responsibilities. *International Affairs* 82, 1: 21–40.

Lockhart, N. (2013) “La identidad de Unasur: ¿Regionalismo Postliberal o Posthegemonismo?, en *Revista Ciencias Sociales*, N° 140 (pág. 97-109)

Malamud, A. (2011) A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society* 53(3): 1–24.

Merke, F. (2010). “De Bolívar a Bush: los usos del regionalismo en América Latina”, mimeo.

Mesquita, Rafael (2016): The hegemonic hermano: South American collective identity and Brazilian regional strategy, *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*

Mortimore, Michael, 2006. “The Transnationalization of Developing America: Trends, Challenges and (Missed) Opportunities”, in Diego Sánchez-Ancochea and Kenneth C. Shadlen (eds), *The Political Economy of Hemispheric Integration: Responding to Globalization in the Americas*, Palgrave Macmillan. pp. 27-56.

O'Connor, E. A. (2012). Democracias republicanas y Estados fuertes: estrategia económica después de la crisis. *Cultura económica*, (83), 11-19.

Saguié, M. (2012). “Socio-environmental regionalism in South América: Tensions in new development models. In *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*” (pp. 125-145). Springer Netherlands.

Sanahuja, J. A. (2012). Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR. EUI

Santiso, J. (2013). *The decade of the Multilaterals*. Cambridge University Press.

Santos, S. C. (2012). Brasil y su imagen: "no es oro todo lo que reluce". *Anuario Americanista Europeo*, 10(Tema central Brasil: ¿se puede ser una potencia mundial sin bombas atómicas ni premios Nobel?), 73-90.

Strange, S. (1998). *States and markets*. A&C Black.

Tussie, D. and Rigirozzi, (2012) *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*, Springer

Underhill, G. R. (2003). *States, markets and governance for emerging market economies: private*

interests, the public good and the legitimacy of the development process. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 755-781.

Vuik, C. (2013). Subimperialismo brasileiro y dependencia Paraguaya: análisis de la situación actual.

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