

Inversión de prioridades



Mientras más de 40% de la población vive en zonas sin saneamiento, conviviendo con cloacas al aire libre, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, que tiene un presupuesto superior al Banco Mundial, no opera como una institución de fomento que genere políticas orientadas a promover la inclusión y el bienestar.

IBASE
Luciana Badin¹

Con dimensiones continentales y una población de 184 millones de habitantes e innumerables desigualdades por superar, el país tuvo el disgusto de constatar una tasa de crecimiento de 2,3% en 2005. Es necesario retornar al camino del desarrollo y buscar no solo recursos financieros sino también una buena orientación de las políticas económicas y sociales. Como bien señala Carvalho (2004), el desarrollo resulta de la conjugación de un crecimiento económico sustentado con transformaciones sociales, políticas e institucionales que se traduzcan en una disminución de las desigualdades y en el avance de la democracia.

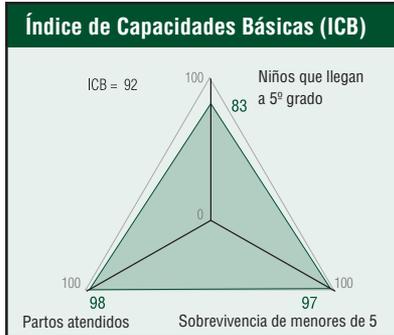
Política económica ortodoxa

De diversas maneras la adopción de una política monetaria y fiscal restrictiva y austera ha solapado la imperiosa necesidad de reanudar el crecimiento económico y de traducir el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) en una elevación de los indicadores sociales. En años recientes la política macroeconómica, dictada por los fundamentos de la ortodoxia económica, eligió como únicas metas la búsqueda de la estabilidad de los precios y el equilibrio fiscal. Partiendo de una visión estática de este equilibrio, se han combinado altas tasas de interés para contener la demanda y la inflación con la contención de gastos e inversiones públicas². La deuda neta del gobierno representa 51,6% del PBI y aún mantiene una tasa básica de interés de 15,25%. Esto explica el escaso crecimiento de 2005.

Una de las grandes tareas para reanudar el desarrollo consiste en superar el recetario neoliberal mediante el empleo de instrumentos para una política macroeconómica comprometida con la creación de empleo y la redistribución de la renta y la riqueza. Los resultados de esta política ortodoxa han devastado la capacidad de inversión del Estado. Los datos del Gráfico 1 demuestran que parte sustancial del presupuesto nacional se emplea en el pago de los servicios de la deuda pública, desviando recursos que podrían impulsar el desarrollo. En 2005 el Gobierno debió pagar BRL 139.000 millones (USD 62.500 millones) en intereses de deuda y obtuvo un superávit

¹ La autora es economista e investigadora de IBASE.

² En 2005 el superávit primario representó 4,84% del PBI.



primario de BRL 93.500 millones (USD 42.000 millones). La diferencia se convirtió en más deuda.

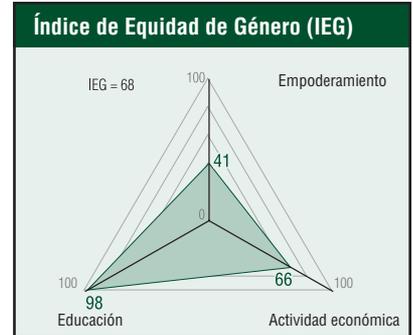
Ese perverso mecanismo ha contribuido a concentrar la riqueza y la renta. Se estima que el pago de los intereses de la deuda llegará a BRL 180.000 millones (USD 80.400 millones) en 2006. En contrapartida, en el programa Bolsa-Familia se gastará poco más de BRL 7.000 millones (USD 3.100 millones).

Hay que señalar que esta política económica tiene sus efectos sobre la capacidad financiera del Estado. Los inversionistas privados solo invertirán en la ampliación de la base productiva si logran vislumbrar un horizonte de crecimiento de la economía. De lo contrario, es mucho más seguro y rentable invertir en activos financieros.

Recursos públicos con fines cuestionables

Para financiar su desarrollo, Brasil posee un banco público cuyo presupuesto es mayor que el del Banco Mundial. En 2005 el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) gastó BRL 47.000 millones (USD 21.100 millones), mientras que el rubro "inversión" del gobierno federal no superó BRL 9.700 millones (USD 4.400 millones). En un país con un mercado de capitales poco desarrollado, elevadas tasas de interés y la escasa importancia que los bancos privados han dado al financiamiento de proyectos de largo plazo, este organismo público que opera con una tasa de interés de largo plazo de 8,15% es central para financiar el desarrollo.

El BNDES fue fundado en la década de 1950, en un contexto político e histórico en que se reconocía la importancia del Estado como promotor del desarrollo. Sin embargo, en los años 80, finalizado el proceso de sustitución de importaciones y ante la política



económica de la estabilidad, el Estado se distanció del rol de protagonista del desarrollo económico y el BNDES perdió el foco. En la siguiente década, el Banco asumió el rol de protagonista en el proceso de privatización y puso todo su potencial técnico y financiero al servicio de esta nueva orientación, financiando la venta de una parte significativa del patrimonio nacional al capital extranjero.

En la actualidad el BNDES vive una ambigüedad manifiesta básicamente en el hecho de que cada vez más actúa como banco de inversiones, con una tasa de lucro y una tasa de insolvencia³ que reflejan su buen funcionamiento como institución financiera, mientras que como institución pública de fomento del desarrollo económico y social su desempeño es desconocido e incierto. Si bien opera con recursos provenientes del Fondo de Amparo al Trabajador, cuyos fondos provienen de impuestos a los sueldos de los trabajadores y a la facturación de las empresas, el BNDES no posee una política de información pública con datos sobre el conjunto de sus financiamientos, lo que torna imposible hacer una evaluación más detallada de sus opciones de inversión. La escasa información disponible no es alentadora. El Banco no cuenta con parámetros de evaluación social para analizar los proyectos que financia ni tampoco sus propios programas.

La cuestión regional es un ejemplo que demuestra la incapacidad del BNDES de actuar en beneficio de la reducción de las inequidades. En 2005, confirmando la tendencia de años recientes, el volumen de desembolso para las regiones norte y noreste, que

³ En 2005 el BNDES obtuvo ganancias de BRL 3.200 millones (USD 1.440 millones). El 90,1% de su cartera de operaciones de crédito está clasificada entre los niveles de riesgo AA y B.

presentan el menor Índice de Desarrollo Humano fue de 4% y 8% respectivamente, mientras el sureste, la región más rica, recibió 60% de los recursos del Banco.

Otro ejemplo es el volumen de gastos en el área de Inclusión Social, que en 2005 se situó en BRL 1.100 millones (USD 464 millones), una cifra menor que en 2004 y equivalente a 24% del presupuesto del BNDES. En tres años, de un total de BRL 122.000 millones (USD 51.500 millones), el Banco solo desembolsó en proyectos considerados sociales BRL 4.500 millones (USD 1.900 millones), equivalentes a 3,6% de su presupuesto total.

El Banco argumenta que sus desembolsos no son consecuencia de una política deliberada sino fruto de la demanda del empresariado, lo que corrobora que no ha operado como una institución de fomento. Siguiendo esta lógica, en 2005 financió con BRL 2.500 millones (USD 1.000 millones) a la empresa del papel y la celulosa Suzano Bahia Sul. Esta suma equivale a 5,5% de lo que el Banco gastó ese año. Desde el punto de vista del fomento a un modelo de desarrollo más democrático que distribuya la renta y sea ambientalmente responsable, el préstamo a la empresa Suzano es cuestionable, pues este sector provoca un gran impacto ambiental y ha estado en el centro de innumerables conflictos por la tierra.

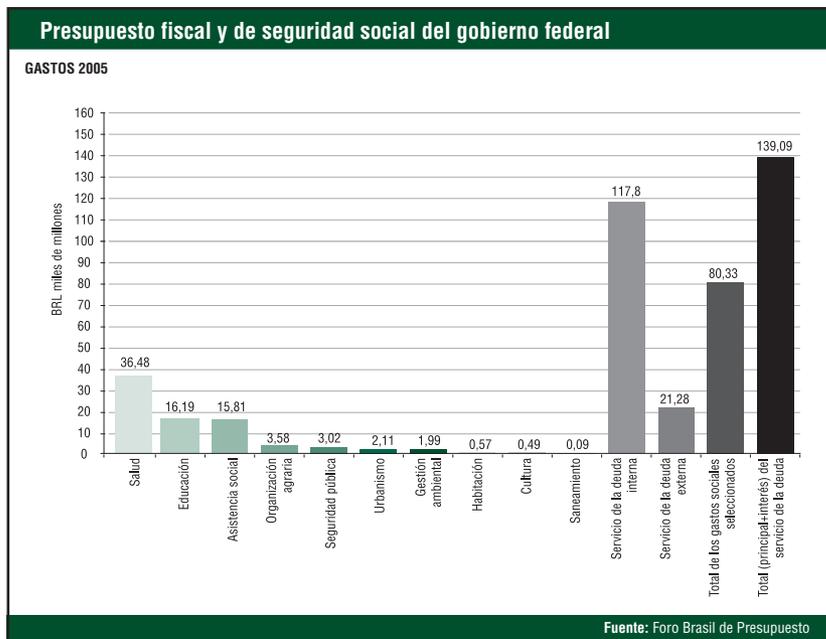
Desarrollo excluyente

La cuestión del financiamiento del desarrollo no se limita a los medios financieros para su realización, sino que incluye además las opciones tomadas al aplicar estos recursos; en el caso brasileño, la existencia de un banco estatal con excedente de recursos para invertir es un buen ejemplo. La opción por un determinado modelo de desarrollo puede o no contribuir a la superación de la desigualdad y el desarrollo social. El desarrollo implica otras dimensiones que van más allá de la mera cuantificación de las tasas de crecimiento del PBI, por lo que se requiere una visión más crítica al elegir un proyecto de desarrollo económico y social para Brasil.

Como señala Mineiro (2005), el Gobierno ha adoptado un "pragmatismo de corto plazo" que se expresa en la importancia adjudicada a los ajustes de las cuentas externas y en la búsqueda de una rápida ampliación de la balanza comercial. Esa estrategia justifica el financiamiento cada vez mayor del BNDES al sector del papel y la celulosa. El volumen de préstamos a este sector creció 145% en 2005, mientras que los sectores de alimentos y bebidas, textiles, vestimenta y accesorios, cuero y artefactos registraron una caída de 5%, 51%, 52% y 58% respectivamente⁴. Si hubiera una acción articulada entre una política económica gubernamental y la adopción de incentivos para la contratación de créditos del BNDES, estos sectores deberían ser priorizados. Como es sabido, los bienes de consumo masivo son intensivos en lo que respecta al factor trabajo y pueden contribuir en la reducción del desempleo. Estos sectores son

4 Ver *Boletim Desenvolvimento, Democracia e Direitos* en: <www.ibase.br/dv/dn/edicao_15122005.htm>.

GRÁFICO 1



capaces de impulsar el ciclo virtuoso del aumento de los ingresos de las familias trabajadoras, la ampliación de la base de consumo masivo, las inversiones, el aumento de la productividad y de la competitividad, el aumento de los ingresos de las familias trabajadoras.

Asimismo, el BNDES podría buscar formas de invertir en infraestructura social, que emplea mano de obra intensiva. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 42,7% de la población no cuenta con una red de saneamiento ni fosas sépticas, lo que significa que más de 80 millones de personas conviven con cloacas al aire libre.

Otra cuestión que se plantea más allá de la disponibilidad de los recursos es evaluar si determinados proyectos que se presentan como "grandes proyectos de desarrollo" realmente lo promueven en un sentido amplio. Como lo plantea Novoa (2006), debido a su dimensión y alcance, algunos proyectos de infraestructura tienen el poder de consolidar determinadas líneas de desarrollo que en realidad siguen la lógica de los intereses privados.

La construcción de estrategias de desarrollo implica una inversión de esta lógica y una redefinición de prioridades que reoriente los recursos financieros. Se estima que sería necesario invertir entre BRL 9.000 y 10.000 millones (USD 3.800 – 4.200 millones) al año, durante 20 años, para que el saneamiento básico beneficiara a la mayoría de la población⁵. Si el BNDES es un banco de fomento del desarrollo ¿por qué no emplea parte de sus recursos para solucionar esos problemas? En lugar de financiar la construcción de nuevas plantas hidroeléctricas de gran impacto socio-ambiental, el BNDES podría invertir en proyectos

5 Dato de la Confederación Nacional de la Industria, citado en reportaje del periódico *O Globo* del 24 de mayo de 2006.

que busquen la forma más barata de solucionar el déficit de energía⁶.

Sin embargo, como intentamos demostrar, estas decisiones no son técnicas sino políticas y refuerzan los intereses de grupos que se han beneficiado de un modelo que no se compromete con el combate a las desigualdades y al cuidado del medio ambiente. Un ejemplo emblemático es la agricultura comercial en Brasil. En mayo de 2006 el gobierno liberó BRL 50.000 millones (USD 20.400 millones) para auxiliar a los productores agrarios, lo que demuestra la fuerza política de los exportadores de soja, madera y productos agropecuarios, en parte responsables de la deforestación de la región amazónica y centro-oeste, que ha tenido amplia repercusión internacional.

Un importante paso en este sentido parece ser la repolitización de la economía, entendida como la definición de los valores que orientan las decisiones favorables a un desarrollo incluyente. Aunque Brasil haya consolidado su democracia en los últimos 25 años, ésta no ha logrado permear la estructura de las relaciones económicas y por ese motivo el crecimiento sigue alimentando la exclusión de derechos y la inequidad social y lesionando su patrimonio natural y cultural. ■

Referencias

- Cardim de Carvalho, F.J. (2004). "O fim da ambigüidade". *Folha de São Paulo*. 26 de noviembre.
- Mineiro, A.S. (2005). "Desenvolvimento subordinado ao modelo exportador", *Rugidos e Sussurros - mais promessas que ações*. Observatório da Cidadania.
- Novoa, L. (2006). "O que está em jogo no megaprojeto do Madeira". Inédito.

6 Un estudio hecho bajo los auspicios del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente concluyó que China, India y Brasil podrían reducir el consumo de energía en un 25% con la adopción de medidas sencillas y de bajo costo.