

La crisis no es solo económica

Reflexiones globales y algunos apuntes sobre Brasil

La crisis global plantea una serie de desafíos que pueden verse también como oportunidades. El artículo aborda seis de ellos, que resultan especialmente importantes tanto a escala mundial como para el caso de Brasil: redefinir el paradigma energético-productivo, enfrentar la desigualdad, recuperar el papel central del Estado, reorientar el crédito hacia actividades productivas y socialmente valiosas, dinamizar la economía para fomentar la producción y buscar políticas que sean convergentes en términos económicos, sociales y ambientales. Se trata de retos amplios y complejos que exceden las soluciones técnicas o limitadas a los aspectos económicos y que exigen una mirada de largo plazo.

LADISLAU DOWBOR

Es necesario reconocer y valorar el papel de quienes resistieron la agenda del Estado mínimo y el desarme de las políticas públicas de las últimas décadas, y se resistieron también a entregar la suerte de la sociedad a los azares del casino financiero, optando por implantar políticas sociales que ordenen la economía y mejoren el desarrollo.

Luiz Inácio Lula da Silva, 5 de marzo de 2009

Ladislau Dowbor: profesor de Economía de la Pontificia Universidad Católica de San Pablo; consultor en diversas agencias de las Naciones Unidas; autor de *Democracia Econômica* (Vozes, Petrópolis, 2008) y de otros estudios. Página web: <<http://dowbor.org>>. Correo electrónico: <ladislau@dowbor.org>.

Palabras claves: crisis, economía, Estado, medio ambiente, Brasil.

Nota: traducción de Sara Daitch. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>.

Durante tres décadas, las corporaciones empresarias exigieron –y obtuvieron– una total libertad de acción, con el argumento de que, sin la presencia del Estado, se resolverían mejor los problemas del planeta, y que el mercado y la autorregulación eran suficientes para garantizar los equilibrios económicos. En realidad, la oligopolización del sistema redujo de manera drástica los mecanismos de competencia, desarticulando los mercados, mientras que la autorregulación demostró ser esencialmente una ficción. El debilitamiento del Estado y de sus instrumentos de planificación y regulación, por un lado, y la erosión de los mecanismos de mercado y de autorregulación, por otro, produjeron una profunda desarticulación que se manifestó en una pérdida de gobernabilidad sistémica. En este contexto, se plantean seis grandes desafíos que exceden la coyuntura de la crisis económica actual.

■ 1. Redefinir el paradigma energético-productivo

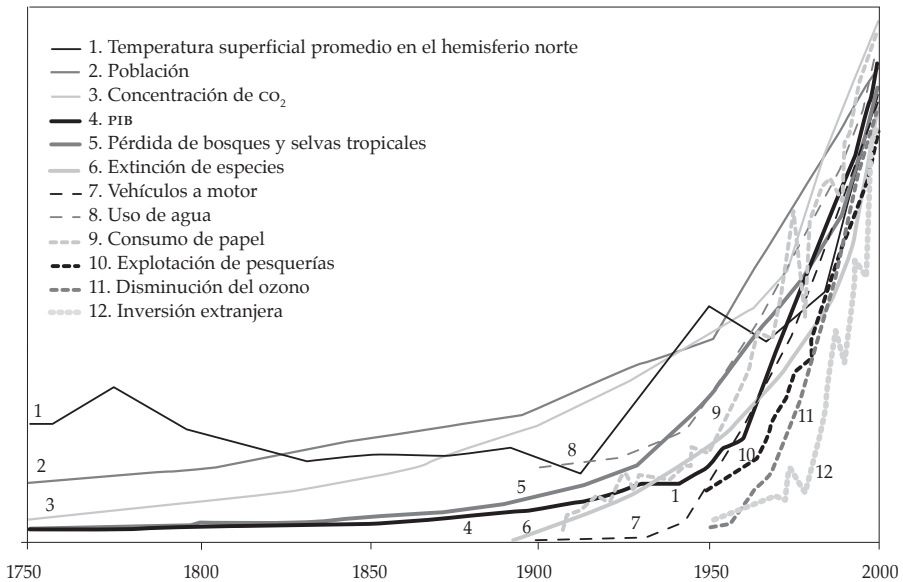
No corresponde aquí hacer una lista de nuestras tragedias. Pero el hecho es que ya no se observan crisis sectoriales y sí una crisis más amplia de gobernabilidad a escala local, nacional, regional y planetaria. Los problemas se profundizan y la suma de ellos los torna más amenazantes aún. Su raíz común se encuentra, al fin y al cabo, en el hecho de que nuestros mecanismos actuales de gobernabilidad no son adecuados. La globalización, la financierización y la oligopolización de la actividad económica erosionaron las funciones reguladoras del mercado. Frente a esta situación, las alternativas posibles (la organización de las instituciones internacionales, la reconstrucción de la capacidad de planificación e intervención del Estado, la expansión de las formas participativas y descentralizadas de gestión local, la adopción de formas horizontales de gestión en red) aún están en sus comienzos. El papel central del Estado debe ser recuperado, por supuesto, pero a partir de una visión mucho más horizontal y participativa que le permita desempeñar un rol articulador del conjunto.

Ignacy Sachs trabaja en el análisis de la convergencia de la crisis financiera con la crisis energética y en la necesidad de repensar, de manera sistémica, nuestro modelo de desarrollo. No se trata de caer en un idealismo excesivo, sino de formular una apreciación fría de nuestros desafíos.

En esta línea, el gráfico 1 resume las macrotendencias en un periodo histórico que comienza en 1750 y concluye en la actualidad. Las escalas fueron compatibilizadas y algunas de las líneas representan procesos para los cuales solo tenemos cifras recientes. Pero en una mirada de conjunto el gráfico permite

Gráfico 1

Tendencias de variables ambientales, desde 1750 hasta la actualidad



Fuente: *New Scientist* N° 2678, 18/10/2008, p. 40.

analizar la convergencia de áreas que tradicionalmente se estudian de manera separada, como la demografía, el clima, la producción de automóviles, el consumo de papel, la contaminación de agua, la exterminación de la vida en los mares y otros. La sinergia del proceso se hace obvia, así como también la dimensión de los desafíos ambientales¹. En un comentario sobre estas macrotendencias, la publicación *New Scientist* apunta al concepto dominante de crecimiento económico: «El cuestionamiento se apoya en un problema duradero: ¿cómo conciliamos los recursos finitos de la Tierra con el hecho de que, a medida que la economía crece, el total de recursos naturales necesarios para sustentarla también debe crecer? Llevó toda la historia humana que la economía alcanzara su dimensión actual. Al ritmo actual, le llevará apenas dos décadas duplicarse»².

1. Para acceder al gráfico online, v. <<http://dowbor.org/ar/ns.doc>>; el informe completo puede consultarse en <www.newscientist.com/opinion>; los cuadros de apoyo y las fuentes primarias pueden observarse en <http://dowbor.org/ar/08_ns_overconsumption.pdf>; contribuyeron con el informe Tim Jackson, David Suzuki, Jo Marchant, Herman Daly, Gus Speth, Liz Else, Andrew Simms, Suzan George y Kate Soper.

2. «How Our Economy is Killing the Earth» en *New Scientist* N° 2678, 18/10/2008, p. 40.

La convergencia de las tensiones generadas se hace evidente. No podemos felicitarnos por el aumento de la pesca cuando estamos liquidando la vida en los mares, ni tiene sentido aplaudir el incremento de la producción agrícola cuando estamos acabando con los acuíferos y contaminando las reservas de agua dulce. Esto, sin hablar de la expansión de la producción de automóviles y otras cadenas productivas responsables del calentamiento global. Cuando hablamos de crisis financiera, entonces, entendemos, por supuesto, que un subsistema se desequilibró y que, en consecuencia, «estamos en crisis». Pero al observar el cuadro de una manera más amplia constatamos que el sistema, cuando funcionaba, ya era inviable. Las soluciones deben ser, por lo tanto, sistémicas. Es esta visión más amplia la que, al extender la conciencia de la magnitud de los desafíos, puede –solo puede– generar cambios más profundos.

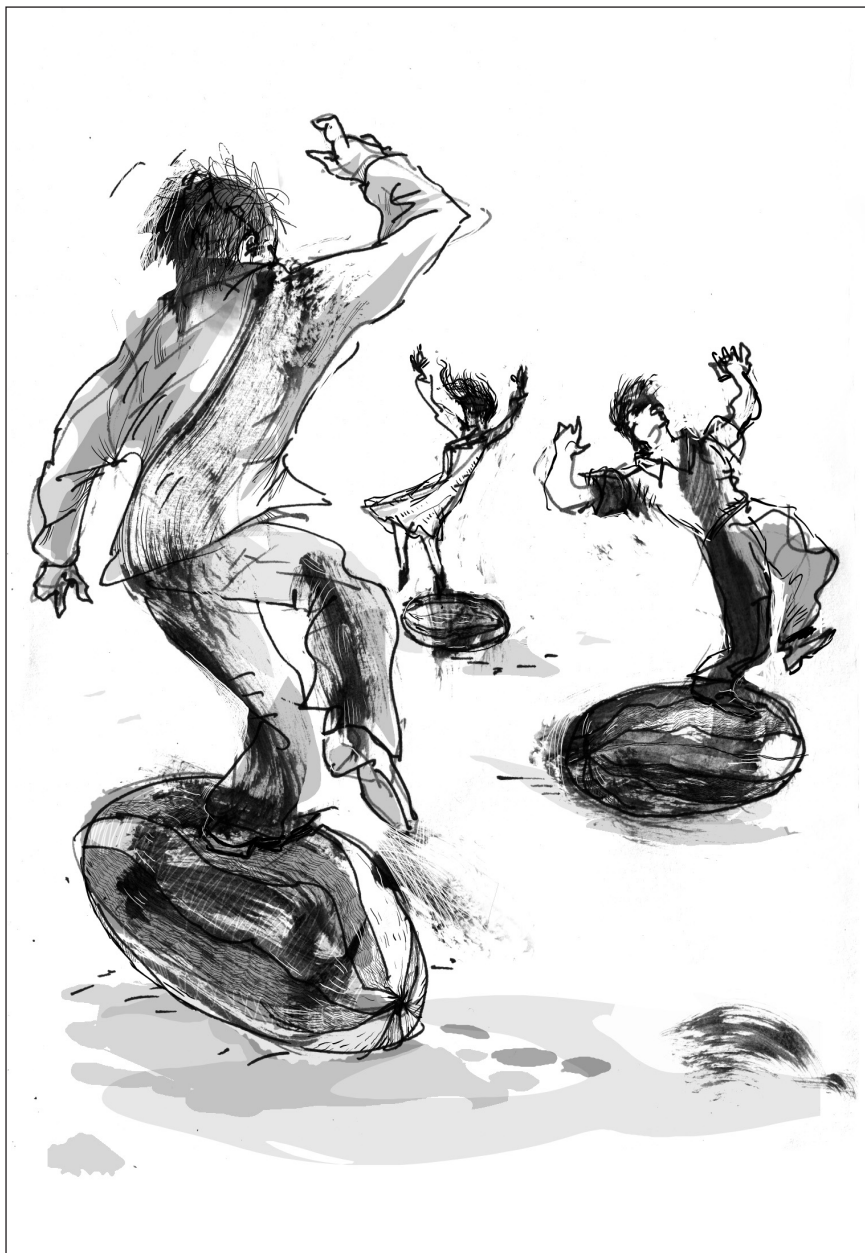
Ignacy Sachs resume bien el dilema: ¿qué desarrollo queremos? ¿Qué Estado y qué mecanismos de regulación son necesarios para ese desarrollo? No es posible soslayar la dimensión de los desafíos. Con 6.800 millones de habitantes –y 76 millones más por año– que consumen de manera cada vez más desenfrenada y manejan tecnologías cada vez más poderosas, nuestro planeta se muestra en toda su fragilidad. La cuestión básica a la hora de reformular el sistema financiero es clara: es absurdo desperdiciar nuestras economías y el potencial mundial de financiamiento en el casino global, cuando tenemos desafíos sociales y ambientales que exigen recursos de forma urgente.

■ 2. Enfrentar el desafío de la desigualdad

La financierización de los procesos económicos viene alimentándose, desde hace décadas, de la apropiación de las ganancias generadas por la productividad derivada de la revolución tecnológica en curso. No es el momento de analizar en detalle este proceso, pero es importante señalar que la concentración de ingresos está alcanzando niveles francamente obscenos³.

La imagen de la copa de champaña es interesante pues en general no hay conciencia de la profundidad del drama. El 20% más rico se apropia de 82,7% del

3. Existe una enorme literatura sobre este asunto. Un excelente análisis del agravamiento reciente de estos números puede encontrarse en el informe *Report on the World Social Situation 2005, The Inequality Predicament*, ONU, Nueva York, 2005. En Banco Mundial: *The Next 4 Billion* (IFC, Washington, DC, 2007), se estima que existen 4.000 millones de personas «excluidas de los beneficios de la globalización»: estamos hablando de dos tercios de la población mundial. Para un análisis más amplio de los procesos, v. L. Dowbor: *Democracia Econômica* (Vozes, Petrópolis, 2008), así como el artículo «Inovação Social e Sustentabilidade», ambos disponibles en <<http://dowbor.org>>.

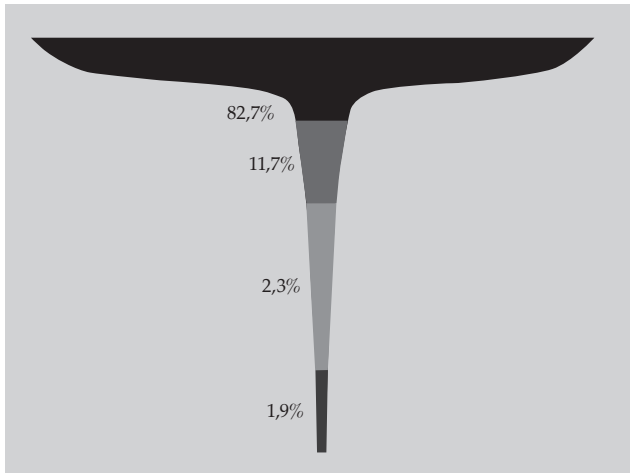


© Nueva Sociedad / Gustavo Deveze 2009

Gustavo Deveze es dibujante. Egresó de la Escuela Nacional de Bellas Artes "Manuel Belgrano". Ha participado en muestras de dibujo, pintura, historieta y video. Vive y trabaja en Buenos Aires. Página web: <www.deveze.com.ar>. Blog: <<http://jeneverito.blogspot.com>>.

Gráfico 2

Distribución del ingreso



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Human Development Report 1992. Global Dimensions of Human Development*, PNUD / Oxford University Press, Nueva York-Oxford, 1992, p. 35, y *Human Development Report 2005. International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*, PNUD, Nueva York, 2005, p. 37.

ingreso, mientras que los dos tercios más pobres tienen acceso a solo 6%. En 1960, el ingreso del que se apropiaba el 20% más rico de la población mundial equivalía a 70 veces el que se quedaba el 20% más pobre; en 1989, a 140 veces. La concentración del ingreso es escandalosa: obliga a encarar tanto el problema ético, de injusticia y el drama de millones de personas, como el problema económico que implica excluir a millones de personas que no solo podrían vivir mejor, sino también contribuir de forma más amplia con sus capacidades productivas. No habrá tranquilidad en el planeta mientras la economía siga organizada en función de solo un tercio de la población mundial.

Esta concentración no se debe solo a la especulación financiera, pero su contribución es significativa. Además, es absurdo desviar los recursos de las prioridades más obvias del planeta. La revista *The Economist* señala una cifra que impresiona respecto a la apropiación del excedente social, generado fundamentalmente por los avances tecnológicos en el área productiva, por parte de las finanzas: «La industria de los servicios financieros está condenada a sufrir una horrible contracción. En América, la participación de esta industria en las ganancias corporativas totales aumentó de 10% a comienzos de los 80

a 40% en su pico en 2007»⁴. En otras palabras, existe una clara división entre los que generan innovaciones tecnológicas y producen bienes y servicios socialmente útiles –los, digámoslo así, ingenieros del proceso– y el sistema de intermediarios financieros⁵.

Teniendo en cuenta estos datos, la crisis mundial, por la fuerza de su impacto, simplemente está restableciendo una verdad elemental: el sistema financiero no es un fin, sino apenas un medio que debe facilitar aquellas actividades socialmente útiles a cambio de una razonable –pero no excesiva, porque es un costo– remuneración. Hasta la revista *The Economist*, durante años defensora de los «inversores especulativos», ha señalado este dilema: «En realidad, la elección está ligada a los intereses de la economía en su conjunto. Al final, son los contribuyentes y los ahorristas quienes pagan por las crisis financieras». El informe cita, además, a James Tobin: «Yo sospecho que estamos desperdiciando cada vez más recursos, inclusive lo más valioso de nuestra juventud, en actividades financieras alejadas de la producción de bienes y servicios, actividades que generan ganancias privadas elevadas que no tienen relación con su productividad social»⁶. Se trata, en suma, de un sistema que generó un profundo divorcio entre quienes contribuyen productivamente a la sociedad y quienes simplemente obtienen ganancias.

Entre 2001 y 2008, menos de la mitad de las ganancias de productividad del trabajo fueron transferidas al trabajador. La desigual relación entre el incremento de la productividad y la remuneración (costo unitario del trabajo, CUT) aparece claramente en una investigación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y en los comentarios del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

La remuneración de los trabajadores no ha acompañado plenamente las ganancias de productividad en la industria brasileña. Si los salarios no incorporan completamente las ganancias de productividad, no pueden producirse señales de presión sobre los costos de producción, y tampoco alguna presión inflacionaria. Si la productividad no es transferida plenamente a los trabajadores, se estimula la expansión del estrato superior en la distribución del ingreso en Brasil.⁷

4. «A Special Report on the Future of Finance» en *The Economist*, 24/1/2009, p. 20.

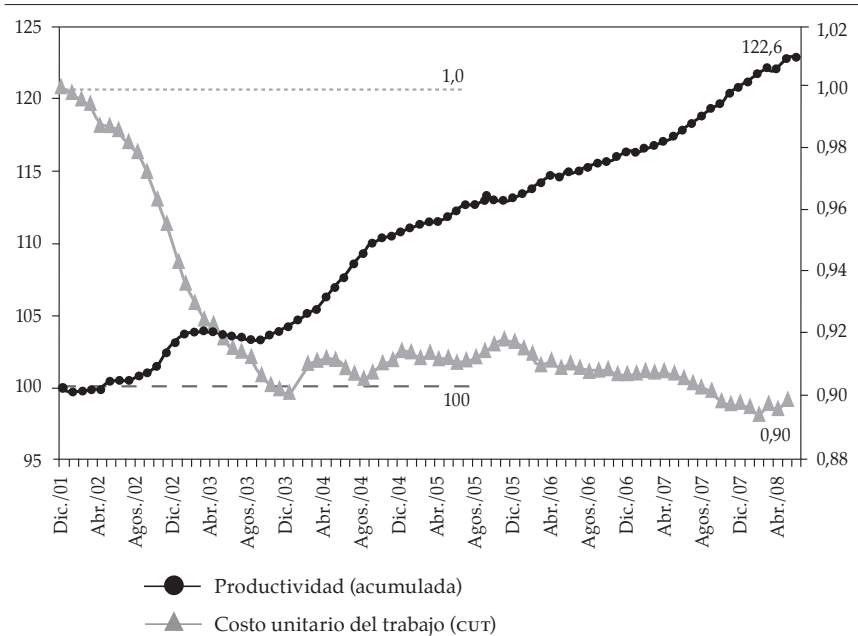
5. *Ibíd.*

6. *Ibíd.*, p. 22. La expresión «inversores especulativos» (*speculative investors*) utilizada por *The Economist* es curiosa y demuestra la incomodidad de esa publicación, que siempre defendió la especulación financiera como factor de fluidez de capitales y hoy necesita, como Greenspan y tantos otros, reajustar el discurso.

7. IPEA: «Pobreza e Riqueza no Brasil Metropolitano», Comunicado de la Presidencia N° 7, agosto de 2008, p. 11, disponible en <www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/Reducao-Pobreza_CPresi7.pdf>.

Gráfico 3

Productividad física de la industria brasileña y CUT, 2001-2008
(noviembre 2001 = 100 con ajuste estacional)



Fuente: elaboración del autor a partir de la Encuesta Industrial Mensual (Producción física, empleo y salario), IBGE.

Ese proceso solo acelera una tendencia histórica. Se unen aquí el efecto concentrador de la intermediación financiera con la no transferencia a los trabajadores de los aumentos de la productividad en el trabajo. En el caso brasileño, el proceso generó una fuerte caída, entre 1995 y 2004, en la participación de los salarios en el ingreso nacional, una caída más acelerada que la observada en países desarrollados, hasta un nivel absurdamente bajo en términos absolutos⁸. Es necesario que los flujos de capital, que como bien expresa *The Economist* se originan en nuestros impuestos y nuestros ahorros, se utilicen al servicio de los objetivos sociales y ambientales.

8. El proceso es mundial. En los países desarrollados, la participación de los salarios del trabajo bajó de 68% del ingreso nacional en 1980 a 62% en 2005. Fuente: Fondo Monetario Internacional: *Finance and Development*, 6/2007, p. 21. En el caso brasileño estamos hablando de una participación que bajó fuertemente en 1995 y 2004; el cambio de metodología para la medición decidido en 2001 dificulta la comparación. En 1999 la participación era de 38,3%; en 2006 se produjo una ligera recuperación, 40,9%, en función de las políticas del gobierno actual.

■ 3. Recuperar el papel central del Estado

Es fundamental entender que la distribución de recursos se realiza a través de intermediarios: gobiernos, bancos, aseguradoras, fondos de pensión, coberturas médicas o los gigantes a los que denominamos «inversores institucionales». Todas esas instituciones reúnen recursos con diversas justificaciones. Pero no dejan de ser intermediarios, lo que implica que deberían destinar los recursos a otras actividades.

El principal intermediario, el gobierno, distribuye los recursos según un presupuesto que se discute en el Parlamento y se aprueba por ley. Un hecho importante es que el gobierno debe asegurarse de captar los recursos que va a invertir. Por eso, la política fiscal y la aplicación de los recursos deben estar articulados en el presupuesto. Los gobiernos son los mayores gestores de recursos en todo el mundo: en términos generales, cuanto más rico sea el país, mayor será la participación del gobierno en el PIB.

El cuadro 1 demuestra la clara correlación entre el nivel de desarrollo y la participación del sector público en el PIB. En los países de bajos ingresos, la parte del PIB que corresponde al gobierno central es de 17,7%, y el porcentaje se eleva progresivamente a medida que aumenta el nivel de ingresos del país⁹. Por eso, aunque las críticas a los gobiernos han alcanzado un consenso planetario, lo cierto es que necesitamos de ellos (incluso Estados Unidos).

Por otra parte, hay que señalar que el cuadro 1 contempla solo los gastos del gobierno central; los gastos públicos totales son mucho más amplios. «Hace una década, los gastos del gobierno estadounidense eran de 34,3% del PIB, comparados con 48,2% de la zona europea. Existía entonces una distancia de 14 puntos. En 2010, el gasto esperado es de 39,9% del PIB contra con 47,1%: una distancia de menos de ocho puntos porcentuales.»¹⁰ En Brasil, el porcentaje es 36%. En Suecia, país al cual nadie acusará de estar mal administrado, es de 66%. Y hay que aclarar que se trata, en todos los casos, de cifras anteriores a los grandes planes para salvar a los bancos implementados en diferentes países luego del estallido de la crisis.

La correlación entre el nivel de prosperidad de un país y la participación del sector público en la economía no es misteriosa: simplemente, el mundo está

9. George Schieber, Lisa Fleisher y Pablo Gottret: «Getting Real on Health Financing» en *Finance and Development* vol. 43 N° 4, 12/2006, <www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/12/schieber.htm>. 10. *The Economist*, 14-20/3/2009, p. 37, citando datos de *Newsweek*.

Cuadro 1

Nivel de desarrollo y participación del sector público a comienzos de 2000

Países de:	Gobierno central, porcentaje del PIB
Bajos ingresos	17,7
Ingreso medio bajo	21,4
Ingreso medio alto	26,9
Ingresos altos	31,9

Fuente: *Finance and Development* vol. 44 N° 4, 12/2007.

cambiando. Antes, el mundo estaba conformado por poblaciones rurales dispersas y las familias resolvían muchos de sus problemas individualmente, sacando el agua del pozo o quemando la basura en el campo. En las ciudades, en cambio, se generalizan las inversiones sociales, pues necesitamos redes pluviales y de agua, veredas y desagües, sistemas escolares, de seguridad, un destino final para los residuos sólidos, entre muchas otras cosas que solo estarán aseguradas mediante una fuerte presencia del sector público.

Hay que considerar también, en esta creciente presencia del sector público en todo el planeta, el cambio en la composición intersectorial de la economía. Hace pocas décadas, las que se definían como «actividades productivas» eran esencialmente actividades industriales, agrícolas y comerciales. Hoy las políticas sociales ocupan un lugar central. Cabe recordar que el mayor sector económico de EEUU no es la industria bélica, ni la automotriz, sino la salud, con 16% del PIB y en crecimiento. En Brasil, el sector educativo –sumando la población estudiantil, los profesores y los gestores– implica a 60 millones de personas, casi un tercio de la población del país. Estos ejemplos demuestran que las políticas sociales están transformándose en un poderoso factor de reestructuración social, por su capilaridad (la salud debe llegar a cada persona) y su carácter intensivo en mano de obra. Son áreas donde, a excepción de los nichos de altos ingresos, el sector público ocupa un lugar central, con frecuencia articulándose con organizaciones de la sociedad civil, otro ámbito en expansión que define un creciente sector público no gubernamental.

Junto con la expansión del sector público y la creciente importancia de las políticas sociales, un tercer eje de transformación es la evolución hacia la sociedad del conocimiento. Actualmente, casi todas las actividades implican una fuerte incorporación de tecnología, de conocimientos de los más variados tipos y del conjunto de aquello que hemos denominado «intangible» o

«inmaterial». Cuando lo esencial del valor de un producto radica en el conocimiento incorporado, entonces cambian las formas de organización correspondientes. Esta transformación supone un amplio proceso social que incluye las investigaciones de los más variados sectores, la generalización del acceso a la educación y los sistemas de difusión de informaciones que generalizan el conocimiento al conjunto de la sociedad, con una fuerte participación de recursos públicos. La tendencia natural es que los conocimientos se transformen en un bien público (*creative commons*), por la fácil difusión que permiten las tecnologías modernas y por la creciente conciencia en la sociedad de que el conocimiento se multiplica mejor cuando se comparte.

Se trata de macrotendencias (*megatrends*) que transforman la sociedad y que exigen sistemas de gestión mucho más diversificados, descentralizados y flexibles. Estamos evolucionando hacia una sociedad en red, hacia sistemas densamente interactivos y de colaboración. En este marco, se generalizan las alianzas y asociaciones entre diversos sectores, tanto públicos como privados, en los diversos niveles de organización territorial.

Lo que en realidad está sucediendo es un «shock de futuro» generalizado. La caída del Muro de Berlín y la deshonestidad irresponsable de Wall Street despertaron, primero en la izquierda y después en la derecha, la comprensión de que es necesario que los cambios sean sistémicos. La vieja forma de actuar –*business as usual*– de ambos lados del espectro político ya no da resultados. Las que cambian son las relaciones de producción en el sentido amplio y, al hacerlo, transforman en obsoletos buena parte de los mecanismos actuales de regulación. Ya no se trata solamente de asegurar que funcione la intermediación financiera, sino de garantizar que los recursos fluyan hacia donde son más necesarios.

El papel del Estado es central en una crisis de dimensión mundial. Dada la extrema fragilidad de los instrumentos de gobierno global, el eje estratégico de construcción de los nuevos sistemas de regulación pasará más por la articulación de políticas nacionales que por los avances en una esfera propiamente global. El Estado aparece, entonces, con una función reforzada, tanto en lo que respecta a los equilibrios internos como en la redefinición de las reglas del juego entre las naciones.

■ 4. Reorientar el papel del crédito

La intermediación financiera en Brasil tiene un papel particular. Básicamente, unos pocos grupos dominan el mercado. La Asociación Nacional de Ejecutivos

de Finanzas, Administración y Contables (Anefac) publica mensualmente la tasa promedio de interés que paga efectivamente el tomador final, ya sea persona física o jurídica¹¹. Como se constata en los cuadros incluidos a continuación, las personas físicas sufren tasas de interés de un promedio de 140% al año, que alcanzan niveles estratosféricos en el cheque especial, las tarjetas de crédito y los préstamos personales de las financieras. Estos intereses, que en Brasil superan el 150% o incluso 200%, se ubican entre 6% y 17% en Europa. Para las personas jurídicas, los intereses anuales se mantienen en un 68% durante tres años, mientras que los intereses correspondientes en Europa son del orden del 3% anual. Es importante recordar que, en este periodo, la tasa básica de interés Selic cayó de 19,75% a 13,75%, es decir, seis puntos porcentuales (caída de 30,4%), sin que existiera una reducción en la tasa promedio para personas jurídicas o físicas en el mercado financiero.

La situación de los bancos en Brasil es completamente diferente de la de los bancos de los países desarrollados, que trabajan con intereses bajos y un altísimo apalancamiento. Solo mediante una cartelización de facto es posible imponer intereses de esta magnitud. Para dar un ejemplo, el Banco Real (Santander Brasil) cobra 146% en el cheque especial en Brasil, mientras que el Santander España cobra 0% por seis meses hasta 5.000 euros. Las ganancias de los grupos extranjeros en Brasil mantienen, así, a sus casas matrices. Y recordemos además que los datos de Anefac son solo de intereses, sin mencionar las tarifas cobradas. Un estudio de IPEA, con otra metodología, demuestra que la tasa real de interés para personas

Cuadro 2

Tasas de interés, personas físicas, septiembre de 2005 a octubre de 2008

Tipo de financiación	Septiembre 2005		Octubre 2008		Caída en puntos porcentuales
	Tasa mensual	Tasa anual	Tasa mensual	Tasa anual	
Comercio	6,12%	103,97%	6,34%	109,10%	5,13
Tarjetas de crédito	10,30%	224,27%	10,46%	229,96%	5,69
Cheque especial	8,24%	158,61%	7,93%	149,87%	-8,74
c/c Bancos	3,53%	51,63%	3,25%	46,78%	-4,85
Prest. personal-bancos	5,71%	94,71%	5,62%	92,73%	-1,98
Prest. personal-financieras	11,74%	278,88%	11,62%	274,03%	-4,85
Tasa promedio	7,61%	141,12%	7,54%	139,24%	-1,88

Fuente: Anefac: *Pesquisa Mensal de Juros*.

11. Ver *Pesquisa Mensal de Juros*, <www.anefac.com.br>.

Cuadro 3

Tasas de interés, personas jurídicas, septiembre de 2005 a octubre de 2008

Tipo de financiación	Septiembre 2005		Octubre 2008		Caída en puntos porcentuales
	Tasa mensual	Tasa anual	Tasa mensual	Tasa anual	
Capital de giro	4,27%	65,16%	4,18%	63,46%	-1,70
Desc. de duplicatas	3,81%	56,63%	3,78%	56,09%	-0,54
Descuento de cheques	4,01%	60,29%	4,06%	61,22%	0,93
Cuenta garantizada	5,63%	92,95%	5,68%	94,05%	1,10
Tasa promedio	4,43%	68,23%	4,43%	68,23%	0

Fuente: Anefac: ob. cit.

físicas (descontada la inflación) y cobrada por el HSBC en Brasil es de 63,42%, contra 6,60% en el Reino Unido. Para el Santander, el porcentaje es de 55,74%, contra 10,81%. Para el Citibank, 55,74% a 7,28%. En cuanto a las personas jurídicas, el HSBC cobra 40,36% en Brasil y 7,86 en el Reino Unido¹².

Los resultados son los enormes *spreads* y las impresionantes ganancias que obtiene el sector financiero a partir de un volumen de crédito bastante limitado (39% del PIB) para una economía como la de Brasil. La intermediación financiera se transformó, así, en un factor central del denominado «costo Brasil» y constituye un vector central de la concentración del ingreso y, por lo tanto, del bloqueo de los procesos productivos. Las ganancias son tan impresionantes que, amparadas en esta cartelización, muchas grandes empresas comerciales, en vez de concentrarse en prestar buenos servicios comerciales, hoy se dedican a la intermediación financiera¹³.

12. IPEA: «Transformações na Indústria Bancária Brasileira e o Cenário de Crise», Comunicado de la Presidencia N° 20, abril de 2009, p. 15, disponible en <www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/09_04_07_ComunicaPresi_20_Bancos.pdf>.

13. Según una investigación divulgada por *O Estado de S. Paulo*, «en promedio, entre octubre y diciembre, periodo más agudo de la crisis mundial, que hizo subir el costo de las financiaciones, los desembolsos para pagos de interés fueron 11% superiores a los gastos en salarios». Investigación de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (Fiesp) sobre los gastos de la industria brasileña con pagos de interés (*O Estado de S. Paulo*, 2/2/2009, investigación completa disponible en <www.fiesp.com.br/competitividade/downloads/FIESP_Custo_Capital_Competitividade_090130.pdf>). La ganancia de un grupo, el Bradesco, fue de 7.600 millones de reales en 2008, cuando el presupuesto del Programa Bolsa Familia, que alcanza a 48 millones de personas, es de 11.000 millones. Hasta una persona como Marcos Cintra clama contra el cartel de bancos comerciales en Brasil y los *spreads* escandalosos. Ver M. Cintra: «It's the Spread, Stupid» em *Folha de São Paulo*, 2/2/2009, p. 3.

Brasil tiene un as en la manga: la posibilidad de utilizar los bancos oficiales para reintroducir la competencia en un mercado cartelizado, lo que permitiría al mismo tiempo dinamizar la economía mediante el estímulo al consumo y la inversión ■

Pero Brasil tiene un as en la manga: la posibilidad de utilizar los bancos oficiales para reintroducir la competencia en un mercado cartelizado, lo que permitiría al mismo tiempo dinamizar la economía mediante el estímulo al consumo y la inversión. Todo indica que este mecanismo se está implementando progresivamente. El sistema de intermediación financiera de los grandes grupos tendrá que evolucionar hacia mecanismos de

competencia. De hecho, la cartelización es ilegal. Una segunda carta que es posible utilizar es la reducción de la tasa Selic, que generaría un doble impacto: al bajar las ganancias de los rentistas –básicamente bancos– que invierten en títulos del gobierno, los intermediarios financieros se verían obligados a buscar alternativas en el sector productivo, lo que equivaldría a inyectar dinero en la economía real; por otro lado, al reducir los intereses sobre la deuda pública, se liberarían recursos para destinarlos a inversión pública. Con una deuda pública de unos 1,3 billones de reales y servicios de deuda (interés y principal) por 180.000 millones de reales anuales, se trata de un instrumento poderoso, aunque de aplicación necesariamente progresiva¹⁴.

En el corto plazo, sin embargo, parece claro que el funcionamiento protegido de la competencia de un grupo de gigantes que obtienen ganancias inmensas genera, paradójicamente, una situación más estable que la sobreexposición de los grupos financieros de los países desarrollados. El problema aquí es que, en vez de facilitar las iniciativas económicas, los intermediarios financieros las encarecen. La intermediación financiera se transformó en uno de los principales instrumentos de concentración del ingreso y de desequilibrio social en Brasil.

En general, tanto en los países desarrollados como en Brasil, las ganancias corporativas están alimentando cada vez más a los intermediarios financieros y generan así una capa cada vez más amplia de rentistas. La cuestión, si se observa desde el punto de vista de «quien paga», tiende a desplazarse, en la visión de las personas, para pensar mejor en «a quién le pagamos». Se

14. Esas propuestas son ampliamente conocidas, pero han sido bloqueadas con un argumento oportunista: los intereses elevados nos protegerían de la inflación. Para una refutación de este argumento, consultar los trabajos de Paul Singer y Amir Khair.

trata, en efecto, de los ahorros de la población. Este punto es esencial: al tratarse de un casino generado con el dinero de la gente, la protección a los especuladores puede presentarse legítimamente como una protección a la propia población, pues es el dinero de todos el que está en riesgo. Esto genera, evidentemente, una posición de poder (el argumento del «demasiado grande para quebrar»). Y también tiende a dejar de lado lo que debería ser la cuestión central: no si los intermediarios están ganando o perdiendo dinero, sino a qué agentes económicos, a qué actividades, a qué tipo de desarrollo y con qué costos ambientales deben servir estas economías. ¿Bastará con asegurar que no quiebre un sistema que, al final, no apunta a desarrollar las actividades realmente necesarias?

En términos de política anticíclica, es evidente que la intermediación financiera debe ponerse en función de la economía y no al revés. El problema no es solo brasileño. El Fondo Monetario Internacional (FMI) constata que «la mitad de la población mundial, casi 3.000 millones de personas pobres, no tiene acceso a los servicios financieros básicos»¹⁵. En Brasil, en el sector informal, que representa a 51% de la población activa, solo 16% tiene acceso al crédito¹⁶. Se trata de un sistema caro y elitista, que simplemente no cumple con las funciones previstas en la Constitución. Como sostiene Conceição Tavares: si no se los obliga de alguna forma, simplemente no van a cambiar.

■ 5. Dinamizar la economía a través de la inclusión productiva

El problema es simple: al rescatar a los diversos manipuladores financieros que generaron la crisis sin alterar las reglas del juego, retrocederemos al momento en que empezó el colapso, pero no estaremos resolviendo el problema. Amir Khair analiza de esta forma la situación de Brasil: «la inyección de recursos en los bancos por 100.000 millones de reales realizada por el Banco Central mediante la reducción de los encajes poco sirvió para aumentar la oferta de crédito de las entidades privadas, que prefirieron invertir en compras de títulos del gobierno federal atraídos por la alta tasa de interés (Selic)»¹⁷.

En EEUU, las montañas de dinero colocadas en las grandes instituciones financieras fortalecieron las reservas de los bancos, pero no se transformaron

15. FMI: *Finance and Development* vol. 44 N° 2, 6/2007, p. 44.

16. IBGE: «Economía Informal Urbana», IBGE, Río de Janeiro, 2005, pp. 29-30.

17. «Consumo Interno de Ativação da Economia» en *Estado de São Paulo*, 1/3/2009.

en crédito para los productores o los consumidores. Michel Chossudovsky, del Global Research de Canadá, sostiene que «los mayores bancos de EEUU utilizarán ese dinero caído del cielo para adquirir el control de sus competidores más débiles, consolidando así su posición. La tendencia, por lo tanto, es hacia una nueva ola de adquisiciones corporativas y fusiones en la industria de servicios financieros»¹⁸.

El tema es central, pues el objetivo no es alimentar a los intermediarios sino proteger la economía y avanzar en la reconversión exigida por los dramas sociales y ambientales. Si los recursos inyectados en el sistema financiero no se transforman en crédito, en nuevos impulsos a la economía, el esfuerzo será en vano. En este sentido, la intervención de Lula en el Seminario Internacional sobre Desarrollo dio en la tecla: «Es necesario distribuir para que crezca la economía». La política económica, según Lula, «significa producción, generación de empleos y distribución del ingreso».

En otros términos, en vez de inyectar liquidez en sistemas que generan pérdidas, se trata de dinamizar la economía desde la base, haciendo que los recursos lleguen a quienes los necesitan. EEUU enfrenta el mismo dilema aunque, por supuesto, en una escala más amplia. El programa de ampliación del acceso a la salud, por ejemplo, dotado de 650.000 millones de dólares, constituye una iniciativa de este tipo, aun cuando es muy pequeña (es un programa de 10 años y son 65.000 millones al año) en comparación con los recursos concedidos a los especuladores. Es una cuestión de relación de fuerzas.

En el caso brasileño, la estrategia elegida fue claramente la dinamización de la economía desde la base. En los números presentados por la ministra Dilma Rousseff, la convergencia de un conjunto de iniciativas juega un papel central en la protección de la economía: el aumento del salario mínimo real en la gestión de Lula fue de 51%, lo que favorece tanto a los salarios más bajos (26 millones de personas) como a los jubilados con reajuste por salario mínimo (cerca de 18 millones de personas). La expansión del programa Bolsa Familia, tanto en términos de recursos como de cobertura, lo ha llevado a alcanzar a casi 50 millones de personas. El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) estimula tanto la demanda de bienes de consumo como de bienes de producción. El

18. «America's Fiscal Collapse» en *Global Research*, 3/3/2009, p. 2.

programa Territorios de Ciudadanía pone a disposición recursos por unos 20.000 millones de reales para las administraciones municipales de las regiones más pobres. Otros programas, como Luz para Todos o Universidad para Todos, entre otros, también apuntan a crear inclusión económica y fortalecer la demanda interna. El Plan de Aceleración del Crecimiento, a su vez, dinamiza la economía mediante inversiones, tanto directamente, en obras de infraestructura, como indirectamente, mediante el estímulo a la industria de insumos. Otra importante inversión anunciada en la conferencia de Rousseff fue el programa de construcción de un millón de viviendas para los sectores de bajos ingresos. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), con 168.000 millones de reales para invertir, constituye uno de los principales ejes de dinamización económica, tanto a través de grandes proyectos como de asistencia al sector privado.

Esta visión tiende a aprovechar, de cierta manera, la oportunidad surgida de la crisis. La distribución del ingreso y del crédito productivo y la construcción de infraestructura responden claramente a demandas prioritarias del país, pero al mismo tiempo apuntan al objetivo de reducir la vulnerabilidad frente a la crisis. En los sectores de bajos ingresos, en la base de la economía, nadie realiza inversiones financieras esperando un retorno: el dinero circula inmediatamente y se traduce en consumo, demanda y empleo. Los intermediarios financieros, acostumbrados a trabajar con un bajo volumen de crédito, un *spread* alto y ganancias exageradas, tendrán que adaptarse gradualmente.

En los sectores de bajos ingresos, en la base de la economía, nadie realiza inversiones financieras esperando un retorno: el dinero circula inmediatamente y se traduce en consumo, demanda y empleo ■

■ 6. Generar políticas convergentes en términos económicos, sociales y ambientales

Luego del estallido de la crisis hubo numerosas propuestas de arreglos del sistema sin alterar su lógica. La intención era mostrar que en el futuro las cosas serán diferentes, pues tendremos gobiernos severos y austeros que exigirán resultados. El sistema reformado operará con criterios éticos y los sectores responsables de la crisis se comportarán de una manera socialmente responsable. Las propuestas surgen, por ahora, sin mucha base institucional y con una escasa elaboración técnica, porque una gran masa de ahorristas

de todo el mundo está siendo afectada directamente por una licuación de sus ahorros y sus esperanzas de jubilación. Y a medida que el caos financiero generado por los especuladores alcance a los productores de bienes y servicios, será la población en general la que sufra las consecuencias. Pero existe una clara conciencia de la volatilidad política de la situación. Las propuestas, en consecuencia, surgen rápidamente. Su implementación, salvo en el caso de los enormes recursos destinados a los grandes grupos financieros, adquiere otros ritmos.

El caos sistémico y la clara pérdida de gobernabilidad económica, en un contexto de desesperación de una inmensa masa de personas perjudicadas, están generando un nuevo clima político. Se están abriendo nuevas posibilidades para colocar sobre la mesa propuestas más amplias, en el sentido de un desarrollo con pies y cabeza. Más precisamente, se abre un espacio para alternativas de desarrollo y para que –hoy ya no parece un objetivo imposible– nuestro propio dinero sirva para fines útiles. No se debe soñar en exceso, ya que buena parte del espacio político que se genere dependerá de la profundidad que alcance la crisis. Pero sí es importante plantear alternativas sistémicas, pues lo que estamos sufriendo es una crisis estructural de corto y mediano plazo dentro de un cuadro de crisis más amplias que se avecinan, particularmente en los planos social, climático, energético y alimentario, entre otros.

Las propuestas que están surgiendo provienen de personas como Jeffrey Sachs, quien propone que la utilización de los recursos financieros se vincule formalmente a los Objetivos del Milenio. Joseph Stiglitz, por su parte, impulsa con una visión en la cual los objetivos de calidad de vida estén dirigidos a la distribución de recursos y no solo al PIB. Hazel Henderson rescata la importancia de la Tasa Tobin, un impuesto sobre las transacciones internacionales especulativas para financiar un desarrollo socialmente más justo. Ignacy Sachs, como ya se mencionó, trabaja en un análisis de la convergencia de la crisis financiera con la crisis energética y la necesidad de repensar de forma sistémica nuestro modelo de desarrollo. No se trata aquí de un idealismo excesivo, sino de una apreciación fría de nuestros desafíos.

La pérdida del empleo por parte de personas que estaban cumpliendo correctamente sus funciones productivas por culpa de unos pocos irresponsables que quieren ganar dinero con los ahorros de los demás genera indignación. La destrucción de los medios de supervivencia de alrededor de 300 millones de personas que vivían de la pesca artesanal porque las grandes empresas

están acabando con la vida en los mares produce, también, irritación política. El caos climático está exhibiendo las primeras señales de su potencial y generando desesperación, además de una conciencia cada vez más amplia. La contaminación del agua dulce por exceso de químicos, insuficiencias de saneamiento y el agotamiento de las capas freáticas produce una serie de crisis que van desde la reducción de la pesca hasta la tragedia de 1,8 millones de niños que mueren por año por no tener acceso a agua limpia. Limitar la crisis a su dimensión financiera implica simplificar absurdamente los desafíos que plantea.

El desperdicio de recursos es enorme. Según la Organización de las Naciones Unidas, «si se mide en términos de paridad de poder de compra en el año 2000, el costo de liquidar la pobreza extrema –el monto necesario para empujar a un billón de personas más allá de la línea de pobreza de un dólar por día– es de 300.000 millones de dólares»¹⁹. La utilidad marginal del dinero, en términos de su capacidad para generar calidad de vida, disminuye rápidamente cuanto más se eleva el ingreso. En otros términos, los recursos resultan más útiles cuanto más se orientan hacia los bajos ingresos. En términos más prosaicos, el dinero rinde más. **Garantizar un ingreso mínimo planetario tiene mucho sentido: es una forma simple, posible con la actual tecnología, de multiplicar el valor real de los recursos. Y como los recursos que llegan a la base de la pirámide social se transforman en demanda efectiva y no en especulación, y estimulan, por lo tanto, la producción y el empleo, la productividad sistémica aumenta** ■

19. «Measured in 2000 purchasing power parity terms, the cost of ending extreme poverty –the amount needed to lift 1 billion people above the \$1 a day poverty line– is \$ 300 billion.» PNUD: *Human Development Report 2005*, cit., p. 38. Sobre el ingreso mínimo y su universalización, v. los trabajos de Eduardo Suplicy, particularmente *Renda de Cidadania*, Cortez / Perseu Abramo, San Pablo, 2006.

una respuesta organizada a las necesidades más apremiantes de la base de la pirámide social. Vivimos en la era del desperdicio: es tiempo de orientar los recursos hacia fines más productivos.

Por supuesto, las alternativas no podrán construirse de la noche a la mañana. Algunas medidas son obvias y ya están siendo ampliamente discutidas: controlar los paraísos fiscales, establecer impuestos a los movimientos especulativos, organizar sistemas de control y regulación sobre los intermediarios financieros, volver a separar las actividades propiamente bancarias de los «inversores institucionales», crear sistemas locales de financiación.

Pero en una visión más global hay que tomar conciencia de que enfrentamos la construcción de una nueva institucionalidad. El planeta no sobrevivirá –y mucho menos el bípedo curiosamente llamado *homo sapiens*– sin procesos de colaboración, que impliquen una visión de largo plazo, planificación e intervenciones sistémicas. Es necesario recuperar el papel del Estado no solo como socorro de las iniciativas corporativas irresponsables, sino fundamentalmente como articulador de un desarrollo más justo y sustentable, con una fuerte participación de la sociedad civil organizada.

Otro mundo no es solo posible; es necesario. El desafío para el progresismo político es aprovechar las ventanas de oportunidad que la crisis financiera está abriendo para sistematizar una visión alternativa. Debemos mostrar que otra gestión es posible. ¿Es viable? Desafortunadamente, esa no es la cuestión. Las medidas deben ser tomadas. El calentamiento global, por ejemplo, ya está ocurriendo: la opción de si queremos o no enfrentarlo no se discute; la cuestión es *cómo*. La crisis financiera representa apenas una oportunidad –no una garantía– para organizar una convergencia de las fuerzas sociales interesadas en un desarrollo que tenga un mínimo de viabilidad económica, equilibrio social y sustentabilidad ambiental.

■ Palabras finales

El artículo presentó un conjunto de visiones en torno de seis desafíos que parecieron emerger de las discusiones que han cobrado vuelo en los últimos tiempos: el desafío ambiental y el paradigma energético-productivo,

el drama de la desigualdad, el rol del Estado, la reorientación del crédito, la inclusión productiva y, finalmente, la convergencia de las dinámicas económicas, sociales y ambientales. La discusión hoy es planetaria. Todos estamos embarcados en la búsqueda de nuevos rumbos, en una visión constructiva, en la cual los problemas claves sean encarados con propósitos realmente transformadores. ☐

POLÍTICA y gobierno

Primer semestre de 2010

México

Vol. XVII N° 1

ARTÍCULOS: **Sebastián M. Saiegh**, ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. **Jim Granato, Melody Lo y Sunni M.C. Wong**, Las implicaciones empíricas de los modelos teóricos (IEMT): Un marco de referencia para la unificación metodológica. **Mauricio Rivera**, Estudios sobre represión estatal en regímenes democráticos: Teorías, métodos, hallazgos y desafíos. NOTAS DE INVESTIGACIÓN: **Francisco Eissa-Barroso**, Mirando hacia Filadelfia desde Anáhuac: La Constitución estadounidense en el Congreso Constituyente mexicano de 1823-1824. **Guillermo Boscán**, La modelización formal en la ciencia política: Usos, posibilidades y limitaciones. RESEÑAS.

Política y Gobierno es una publicación semestral de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Carretera México-Toluca 3655, Km 16,5, Lomas de Santa Fe, 01210 México, DF. Apartado postal 116-114, 01130 México, DF. Tel.: 727.9836/727.9800, ext. 2202. Fax: 570.4277/727.9876. Correo electrónico: <politicaygobierno@cide.edu>. Página web: <www.politicaygobierno.cide.edu>.