



BRASIL: UN NUEVO CONTEXTO PROPUESTAS DE AGENDA PARA LA DÉCADA LADISLAU DOWBOR

Série Cadernos FLACSO

N4

www.flacso.org.br

**Brasil: un nuevo contexto.
Propuestas de agenda para la década**

Ladislau Dowbor



FLACSO
BRASIL

Série Cadernos FLACSO Número 4

FLACSO Brasil

Diretor: Pablo Gentili

Coordenador Acadêmico: Rodrigo Nóbile

Os Cadernos da FLACSO são publicados em versão eletrônica e gráfica, com tiragem de 1.000 exemplares para distribuição em instituições acadêmicas, no serviço diplomático e nos órgãos de imprensa.

Os textos publicados apresentam a opinião dos autores e não necessariamente sintetizam a posição da FLACSO Brasil sobre os temas em debate.

Brasil: un nuevo contexto. Propuestas de agenda para la década

Ladislau Dowbor

Outubro, 2010

ISBN: 978-85-60379-04-0

(c) FLACSO Brasil,
Rio de Janeiro, 2010

FLACSO - Brasil

Rua São Francisco Xavier, 524 - Bloco F - 12º andar
Sala 12.111 - CEP: 20550-900 - Rio de Janeiro - RJ - Brasil
Fone/Fax: (+55 21) 2234-1896 - 2334-0890
www.flacso.org.br

Índice

Introducción	7
I - Un nuevo contexto	9
1 - El nuevo contexto internacional: riesgos y oportunidades	9
2 - Un nuevo modelo: el camino de la sensatez	12
3 - La política macroeconómica: pragmatismo y flexibilidad	14
4 - Los resultados: bases para una nueva expansión	16
II - Ejes estratégicos para la Agenda Nacional de Desarrollo	18
1 - El papel del Estado: desafíos de la gestión democrática	18
2 - El papel de las tecnologías: la transición hacia la economía del conocimiento	20
3 - Los nuevos horizontes de la educación	22
4 - Trabajo decente e inclusión productiva	23
5 - Una política nacional de apoyo al desarrollo local	25
6 - El papel de las infraestructuras: transportes, energía, comunicación, agua	26
7 - El potencial de la agricultura	29
8 - Intermediación financiera: el crédito como fomento	31
9 - Política tributaria	32
10 - Políticas ambientales	34
11 - Políticas sociales	35
Nota final	37

Introducción

Brasil está partiendo, en esta segunda década del milenio, de un nuevo nivel. Resistió de forma impresionante a la mayor crisis financiera desde 1929 y está apuntando rumbos basados fundamentalmente en la sensatez, y en una visión equilibrada de los intereses económicos, de las necesidades sociales y de los imperativos ambientales. La visión económica tradicional, sujeta a las simplificaciones del Consenso de Washington, envejeció de repente y no corresponde a los desafíos de una sociedad moderna y compleja, que tiene que buscar nuevas articulaciones de política económica, social y ambiental.

Constatamos hoy que la presencia de un fuerte sector estatal no es un estorbo, es un soporte fundamental. La regulación de las finanzas no implica burocratización, es una protección necesaria contra la irresponsabilidad. Asegurar mejores salarios y derechos a los trabajadores no es demagogia, es la forma más simple y directa de generar demanda y una coyuntura favorable. Apoyar a los más pobres de la sociedad no es asistencialismo, es justicia, sensatez, y dinamiza la economía por la base. Invertir en las regiones más pobres no es un sacrificio, prepara nuevos equilibrios al generar economías externas para futuras inversiones. Hacer políticas sociales no es una “torta” que se divide, pues es la inversión en la persona que genera más dinámicas económicas, como ya analizaba Amartya Sen. Apoyar movimientos sociales no es distribuir favores, es dar instrumentos de trabajo a organizaciones que conocen profundamente la realidad donde están inseridas, y presentan flexibilidad y eficiencia en sus áreas específicas. Hacer política ambiental no “atrasa” el progreso, pues muchos más empleos generan las alternativas energéticas y el apoyo al policultivo familiar, que extraer petróleo y deforestar para buscar ganancias a corto plazo. Mantener una sólida base de impuestos no es “sacarle a la población”, es asegurar contrapesos indispensables para el desarrollo equilibrado del país.

La constatación de los avances no implica subestimar los desafíos. El contexto internacional continúa inestable, con buena parte de los desequilibrios del sistema financiero privado de los países desarrollados simplemente transformada en desequilibrios públicos, generando déficits impresionantes. Los desafíos sociales, en que pesen los grandes avances de los últimos años, continúan inmensos, exigiendo iniciativas más abarcadoras. El conjunto del sistema tributario aguarda aún una revisión en profundidad, buscando mayor racionalidad y justicia en la captación y mayor eficiencia y redistribución en la designación presupuestaria. La modernización y el rescate de la dimensión pública del Estado aguardan aún una reforma política cada vez más urgente. Las políticas ambientales necesitan ser consolidadas y absorbidas en la cultura tanto de la administración pública como de las empresas y del comportamiento del consumidor. De cierta forma, los rumbos se vuelven más claros y la confianza de la sociedad aumentó al ver que los resultados los confirman. Pero son etapas de una construcción que exige un constante repensar de las estrategias.

Un eje clave para considerarse es el aprovechamiento racional de los potenciales impresionantes que el país posee y su conjugación con los nuevos desafíos ambientales. Tenemos la mayor reserva de suelo agrícola parado del planeta, una de las mayores reservas de agua dulce, tenemos clima y mano de obra, esto en una época en que la presión por alimentos y biocombustibles aumenta por toda parte. Y hoy Brasil domina tecnologías de punta en esta área. Tiene una matriz energética envidiable, en una época en que el cambio del paradigma energético-productivo está transformándose en una pieza clave de la construcción del futuro. Tiene a mediano

plazo eventos internacionales que lo proyectan aún más en el escenario mundial. La disponibilidad mayor del petróleo abre nuevas perspectivas. Juntando éstos y otros factores, si el país logra evitar la tentación de un ciclo agro-exportador más, el uso apresurado de los nuevos recursos, y si sabe proteger su medio ambiente y profundizar la construcción de un nuevo equilibrio social, la continuación del círculo virtuoso tiene buenas perspectivas. En gran parte, el futuro dependerá de cómo Brasil administrará la ecuación de la producción, del empleo, de la renta y del medio ambiente. Brasil viene abriendo nuevos caminos, pero los desafíos son grandes.

No basta tener rumbos, es necesario obtener resultados. Inmensa importancia tiene la lenta construcción de formas más democráticas de toma de decisiones. Frente al peso político de los grandes grupos económicos y de las elites tradicionales aliadas a ellos, el gobierno viene asegurando una política de equilibrios, buscando estimular la economía y asegurar las contrapartidas en términos sociales, y cada vez más en términos ambientales. Los programas simplemente funcionan, y funcionan porque son negociados, asegurando una base razonable de apoyo político. Pero también funcionan, en el caso de los grandes programas sociales, porque en el primero y en el segundo escalafón técnico, que son las personas que cargan efectivamente el peso de la gestión, existen personas que en general provienen de los movimientos sociales y que conocen efectivamente los problemas, saben qué tipo de alianzas deben ser organizadas, entienden de movilización alrededor de los programas. Los movimientos sociales tienen un papel vital en estos procesos, y creciente en el futuro. Con todas las dificultades se produjo, entre los diversos sectores, una cultura de la negociación, del pacto, del respeto a los intereses nucleares de los diferentes segmentos.

La visión diseñada en el presente texto obedece a ciertas definiciones conceptuales que se consideran adquiridas y que hacen parte del ideario básico que se viene cristalizando en el país. Así, antes que nada, estaremos distinguiendo el concepto de crecimiento económico, en la visión estrecha de dinamización del producto interno bruto, del concepto de desarrollo, que involucra la progresión equilibrada en los planos económico, social, ambiental y cultural. El concepto de sustentabilidad aquí utilizado se refiere a la sustentabilidad ambiental, en la definición clásica del Informe Brundtland, de respuesta a las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. El concepto de desarrollo local o regional no se refiere a una opción por una unidad particular como el municipio, sino a las complejas articulaciones territoriales que exigen los programas que, en última instancia, ejercen su impacto en espacios geográficos concretos. El concepto de planificación no se refiere a ningún tipo de planificación central autoritaria, sino a los procesos pactados de definición de programas estructurales que permiten reforzar, en la gestión gubernamental, la visión sistémica que sobrepasa los cortes sectoriales y la visión de largo plazo que asegura la continuidad entre ciclos de gestión gubernamental. El concepto de gobernanza es aquí utilizado en el sentido amplio de la gestión que involucra tanto la máquina gubernamental propiamente dicha, como las articulaciones con el conjunto de actores sociales organizados que participan del proceso decisorio e impactan en los rumbos del desarrollo.

No se trata aquí de elaborar un plan en el sentido tradicional, que nos llevaría a presentar propuestas para todos los sectores, inclusive la política de deportes, la política forestal y así sucesivamente, con todos los proyectos. El presente documento tiene dimensiones muy limitadas y busca diseñar a grandes rasgos el nuevo referencial, tanto nacional como internacional, que incide sobre los rumbos de esta década. En la parte propositiva, y buscando capitalizar acumulaciones anteriores, se privilegiaron los ejes de acción que

pueden considerarse “estructurantes” por el peso sistémico a los cambios que se están produciendo en el país. Esto comprende tanto una visión hacia el futuro como en el caso de las políticas tecnológicas que están adquiriendo peso determinante en el planeta, como la corrección de los desequilibrios heredados que pesan sobre el conjunto y necesitan corrección acelerada, como la inclusión productiva. No habrá texto de esta amplitud que recoja la unanimidad de las visiones, ni que responda a tantos intereses específicos. La lista de cosas para hacer es grande. Lo que se busca aquí es una visión articulada de los principales ejes que ayudarán a dinamizar el conjunto.

El texto que sigue resume, de forma amplia, un conjunto de discusiones que hace cinco años se vienen desarrollando en el CDES, reflejando el amplio espectro de participantes, pero también los numerosos documentos, propuestas y resoluciones que vienen siendo discutidas con los más variados sectores de la sociedad, además de consultas con especialistas de las principales áreas de actividad. Existe una fuerte convergencia en el conjunto de las visiones, aunque mucha diversidad en las propuestas. Recogemos aquí las que nos parecieron que contribuyen más para una visión sistémica coherente, y privilegiando la visión de conjunto. Buscamos también evitar la tentación de un texto que de tan general y prudente, poco significa.

Para efectos de sistematización, y evitando un texto demasiado burocrático, dividimos la presentación en dos partes: la primera trata del nuevo nivel de desarrollo que de cierta forma constituye el referencial de los cambios que se produjeron durante la última década, y apunta los ajustes necesarios. La segunda se concentra en la estrategia de desarrollo que permitirá ampliar las dinámicas presentadas en la Agenda Nacional de Desarrollo anterior.

I - Un nuevo contexto

Sin duda, están soplando nuevos buenos vientos. Existe un clima de confianza que está generalizándose. Aquí no hay vencedores ni vencidos. La mejor imagen es la de una buena marea, que levanta todos los barcos. Más allá del detalle de las propuestas para el país en los diversos sectores, ésta es la visión: un Brasil que se desarrolla, con la participación de todos, de manera sustentable, y por medio de decisiones democráticamente negociadas.

1 - El nuevo contexto internacional: riesgos y oportunidades

La crisis financiera internacional de 2008 marcó un divisor de aguas. Las grandes simplificaciones relativas a la dicotomía entre Estado y mercado, con su peso ideológico, dieron lugar a actitudes de sensatez, de pragmatismo de resultados, de búsqueda de equilibrios. De cierta forma, innovar en política volvió a ser legítimo. Este pensar de manera innovadora es hoy esencial. En el plano internacional, la crisis no desaparece. Un PIB mundial de 60 billones de dólares, y 860 billones de dólares en papeles emitidos, generan inestabilidad. Los déficits del sector especulativo privado fueron transformados en déficit público, pérdida de jubilaciones y desempleo, y tanto los Estados Unidos como Europa tienen por delante la búsqueda de nuevos mecanismos de equilibrio. No se configura un horizonte estable y equilibrado en el planeta. Para Brasil, la diversificación de las relaciones externas, con énfasis en el Sur-Sur y en la integración latinoamericana, debe continuar prioritaria.

En el plano financiero, el nivel de Brasil es hoy radicalmente diferente. Con 35 mil millones de dólares de reservas en 2002, el país estaba a merced de ataques especulativos. Hoy, con 250 mil millones en reservas, acreedor y no más deudor del FMI – hecho que financieramente no es esencial pero es importante en términos simbólicos - diversificación comercial, y mejor equilibrio entre el mercado interno y externo, el país se transformó en una referencia internacional. La forma como se maniobró entre los escollos de la crisis financiera de 2008, inclusive con multinacionales repatriando grandes volúmenes de recursos de las sucursales para salvar sus matrices, pasó a ser vista en el mundo como una prueba de que sensatez y pragmatismo rinden más que las simplificaciones ideológicas. Esto generó una confianza tal que inclusive le permite hoy a Brasil hacer exigencias a los capitales que entran. El éxito genera éxito.

En el plano comercial, una población mundial que aumenta 70 millones de habitantes por año, con ampliación del consumo, además del refuerzo por la opción por biocombustibles, deben mantener la tendencia hacia una demanda fuerte por commodities. Brasil, con la mayor reserva mundial de suelo agrícola parado, y el 12% de la reserva mundial de agua dulce, tiene aquí triunfos excepcionalmente fuertes. Pero deberá entrar cada vez más en escena el problema de la regulación internacional de los precios de las commodities, hoy más dependientes de los movimientos de los capitales especulativos que propiamente del equilibrio de oferta y demanda. Como ejemplo, el comercio mundial de petróleo es de 85 millones de barriles por día, y los intercambios especulativos (papeles) diarios alcanzan 3.000 millones de barriles. Brasil tiene un fuerte papel para desempeñar en la promoción de mecanismos de regulación en esta área.

En términos geoeconómicos, la tendencia es de un desplazamiento de la cuenca del Atlántico hacia la cuenca del Pacífico, con los fuertes avances de China y de India, que representan el 40% de la población mundial, y de otros países hoy muy dinámicos como Corea del Sur y Vietnam, o simplemente fuertes como Japón. Esto representa desafíos estructurales para Brasil. Cabe recordar aquí que mientras los Estados Unidos realizaron la conexión ferroviaria Atlántico-Pacífico en 1890, nosotros ni siquiera tenemos todavía una conexión adecuada por carreteras. El desplazamiento favorecerá tanto una orientación más integradora de infraestructuras en América Latina, como un mejor equilibrio de ocupación y uso del territorio en Brasil, aun fuertemente atlántico en la demografía y en la economía. El oeste, para nosotros, adquiere nueva importancia.

Otro factor esencial del nuevo contexto internacional es la creciente presencia de los desafíos ambientales en el planeta. Mientras la crisis financiera internacional migró de los bancos para los ministerios, y salió de los titulares de los periódicos, la realidad del cambio climático, de la liquidación de la vida en los océanos por la sobrepesca oceánica industrial, la destrucción de los bosques (particularmente importantes en Brasil y en Indonesia), la erosión de los suelos, la contaminación generalizada de los ríos, de las capas freáticas y de los mares, generan preocupaciones que, independientemente de los resultados de Copenhague, exigen una inclusión más generalizada de la visión de la sustentabilidad ambiental en todas las decisiones de políticas de desarrollo, tanto en el sector público como en el privado. Brasil tiene como situarse con ventaja en este plano, y deberá desempeñar un papel importante en la Cúpula Mundial del Medio Ambiente de 2012 “Rio +20”.

En el plano social, las preocupaciones son igualmente crecientes. Con la explosión especulativa en el área de los granos, el hambre en el mundo pasó de 900 millones para 1020 millones de personas. De hambre y otras causas absurdas mueren 10 millones de niños. El SIDA ya mató 25 millones de personas. El

Banco Mundial estima en 4 mil millones el número de personas en el mundo que están “fuera de los beneficios de la globalización”. Son situaciones insustentables. El equilibrio social de las políticas económicas está adquiriendo una gran centralidad en el planeta y Brasil, que mostró durante los últimos años la viabilidad de políticas que equilibran los objetivos económicos y sociales, adquiere aquí una legitimidad excepcional.

En el plano político, frente a una economía que se globalizó en gran parte, están empezando a construirse apenas ahora espacios de concertación internacional. Se cierra, de cierta manera, la etapa de monopolio de poder por los Estados Unidos y de forma general de los países desarrollados. Los BRICs empezaron a ocupar el espacio político internacional, el G-20 empieza a abrir un espacio regular de negociación, y Brasil en particular asume una fuerte presencia internacional debida en gran parte al modelo económico, social y ambiental innovador y equilibrado que desarrolla, y que está simplemente funcionando. La profundización de estas políticas, cuya tecnología organizacional dio aquí grandes pasos, debe marcar los próximos años, y refuerza el papel internacional del país.

En términos del nuevo contexto internacional, la integración latinoamericana está adquiriendo un papel creciente. Esta política, es necesario decirlo, se caracterizó en el pasado más por la creación de siglas que por hechos, mientras predominaba la articulación de cada país con grupos particulares de intereses norteamericanos. Hoy, se constatan avances en el plano de las instituciones, de mecanismos de financiación, de infraestructuras (aún incipientes), de codificación de las migraciones, de la propia academia. Brasil tiene un papel fundamental para ejercer por razones tanto de su peso específico como por las innovaciones políticas que viene desarrollando, y por tener tantas cosas en común en términos de los dramas sociales heredados. América Latina está adquiriendo identidad.

Un último punto esencial resulta de los avances tecnológicos y, en particular, en el área de las tecnologías de la información y de la comunicación. El papel del acceso al conocimiento, el abaratamiento de las infraestructuras y de los equipamientos individuales, la generalización de la conectividad planetaria, la ampliación del acceso a los conocimientos de todo el planeta, el surgimiento de un sin número de actividades económicas en la llamada sociedad del conocimiento – todos estos cambios se están mostrando mucho más acelerados que lo previsto. Si en el siglo pasado los grandes embates políticos se daban alrededor de la propiedad de los medios de producción, en la era de la nueva economía el acceso al conocimiento y la definición de sus marcos legales se transformaron en cuestiones centrales. En el caso de Brasil, el salto para la economía del conocimiento por la generalización de la banda ancha y otras formas de acceso al conocimiento abren importantes perspectivas de inclusión productiva y mejoría de la calidad de vida. El desafío es cubrir el hiato entre estos desafíos tecnológicos y el atraso educacional en el plano interno, para ocupar el espacio correspondiente en el plano internacional.

En su conjunto, hoy Brasil desempeña en la escena internacional un fuerte papel como aliado adulto, portador no solo de su fuerza económica y riqueza cultural, sino también de propuestas prácticas y de sensatez en el enfrentamiento de los principales desafíos sociales y ambientales, y de solidaridad con países en dificultades. La confiabilidad y el respeto adquiridos no solo amplían el espacio de maniobra del país, sino que también se reflejan fuertemente, como se notó en el caso de la aprobación de la Copa y de las Olimpiadas, en el sentimiento de confianza en si en el conjunto de la población. En este plano, el país parte realmente de otro nivel.

2 - Un nuevo modelo: el camino de la sensatez

Brasil optó por el enfrentamiento de la desigualdad como su eje estratégico principal. La materialización de la estrategia se dio a través de la ampliación del consumo de masa. La visión enfrentó fuertes resistencias al comienzo, pero los efectos multiplicadores se fueron comprobando en el propio proceso de ampliación de las políticas. Con la visión de sensatez de que el principal desafío de Brasil, la exclusión económica y social de casi la mitad de su población, podía ser un triunfo, el país encontró un nuevo horizonte de expansión en el mercado interno. La creciente presión de la base de la pirámide social brasilera por mejores condiciones de vida, articulada con la determinación del gobierno de promover los cambios, generó un círculo virtuoso en que lo económico, lo social y lo ambiental encontraron su campo común.

Los avances sociales siempre fueron presentados en Brasil como costos, que gravarían los sectores productivos. Las políticas fueron tradicionalmente basadas en la visión de que la ampliación de la competitividad de la empresa pasa por la reducción de sus costos. Esto tiene dos vertientes. Mientras la reducción de los costos por la racionalización del uso de los insumos y por el aprovechamiento de las nuevas tecnologías productivas y organizacionales es esencial, por el avance de la productividad que permite, la reducción de costos por el lado de la mano de obra reduce el mercado consumidor en su conjunto, y tiende a tener el efecto inverso. Al reducir el mercado consumidor limita la escala de producción y mantiene la economía en la llamada “base estrecha”, de producir poco, para pocos, y con precios elevados.

Es importante recordar que es comprensible, para una empresa individual, creer que con menos derechos sociales o menores salarios podría reducir sus costos, haciendo inclusive con que sea más competitiva relativamente a sus competidores. Pero la aplicación de esta visión al conjunto de las empresas resulta en estagnación para todos. En términos prácticos, lo que hace sentido en el plano microeconómico, se transforma así en un entrabe en términos más amplios, en el plano macroeconómico. Las políticas redistributivas aplicadas de forma generalizada, alcanzando por lo tanto al conjunto de las unidades empresariales, generan también mercados más amplios para todos, reduciendo costos unitarios de producción por las economías de escala, lo que a su vez permite la expansión del consumo de masa, creando gradualmente un círculo virtuoso de crecimiento. Si se sustenta por más tiempo, esta política pasa a presionar la capacidad productiva, estimulando inversiones, que a su vez generan más empleos y mayor consumo. La expansión simultánea de la demanda y de la capacidad productiva promueve un desarrollo sin las presiones inflacionarias de surtos distributivos momentáneos. El espiral de crecimiento pasa a ser equilibrado. Y la verdad es que los sectores que se estancan en términos salariales y de derechos sociales, también tienden a acomodarse en términos de innovación en general.

Esta comprensión difícilmente se generaliza con explicaciones teóricas apenas. Sin embargo, la constatación de que funciona cuando aplicada de manera sustentada, y que viabiliza los negocios de cada uno, convence a mucha gente, que ve los resultados prácticos. De cierta forma, Brasil encontró su rumbo al transformar su mayor desafío, la pobreza y la falta de capacidad de compra que la acompaña, en vector de expansión del conjunto de la economía. La distribución, al estimular a la demanda, es lo que hace crecer la torta.

Un segundo cambio, también dictado por la sensatez, se encuentra en la ampliación de las políticas sociales en general, abarcando educación, salud, formación profesional, el acceso a la cultura y a internet, a una vivienda más digna. Aquí también se está invirtiendo una visión tradicional. La herencia teórica de las

simplificaciones neoliberales es de que, quien produce bienes y servicios, por lo tanto el sector productivo privado, genera riqueza. Al pagar impuestos sobre el producto generado, viabiliza las políticas sociales que representarían un costo. Deberíamos, por lo tanto, en esta visión, maximizar los intereses de los productores, el sector privado, y moderar las dimensiones del Estado, el gastador. La realidad es diferente. Cuando una empresa contrata un joven ingeniero de 25 años, recibe una persona formada y que representa un activo formidable, que costó años de cuidados, de formación, de acceso a la cultura general, de sacrificios familiares, de uso de las más diversas infraestructuras públicas, de aprovechamiento del nivel tecnológico general desarrollado en la sociedad. Las políticas sociales no constituyen costos, son inversiones en las personas. Y con la actual evolución hacia una sociedad cada vez más intensiva en conocimiento, invertir en las personas es lo que más rinde. La comprensión de que los procesos productivos de bienes y servicios y las políticas sociales en general son como la mano y el guante en el conjunto de la dinámica del desarrollo, uno financiando al otro, siendo todos al mismo tiempo costo y producto, apunta para una visión equilibrada y renovada de las dinámicas económicas.

Un tercer elemento clave es la política ambiental. La visión tradicional ampliamente diseminada presenta las exigencias de la sustentabilidad como un freno a la economía, obstáculo a las inversiones, entrabe a los empleos, factor de costos empresariales más elevados. Se trata aquí simplemente de una cuenta equivocada y ampliamente discutida ya a nivel internacional, con la refutación del argumento de la externalidad. Hacer el pre tratamiento de emisiones en la empresa, cuando los residuos están concentrados, es mucho más barato que arcar después con ríos y capas freáticas contaminados, enfermedades respiratorias y pérdida de la calidad de vida. Para la empresa o una administración local, sale realmente más barato arrojar los desechos en el río, pero el costo para la sociedad es incomparablemente más elevado. Deforestar la Amazonia genera empleo durante un tiempo, pero no lo mantiene, a no ser con la progresión absurda de la destrucción. Profundizar las inversiones en saneamiento básico, en contrapartida, genera empleos, reduce costos de salud y aumenta la productividad sistémica. Invertir en tecnologías limpias tiende a promover los sectores que serán más dinámicos en el futuro y mejora nuestra competitividad internacional. Y al tratar de manera sustentable nuestros recursos naturales se capitaliza el país para las generaciones futuras, en vez de descapitalizarlo. Factor igualmente importante en la economía global moderna, una política coherente en términos ambientales genera credibilidad y respeto en los planos interno e internacional, lo que a su vez abre mercados. La verdad es que la política ambiental ganó en estos años otra estatura y se incorpora en la nueva política económica que se diseñó en el país.

Un cuarto eje de política económica se encuentra en el rescate de la capacidad de planificación de las infraestructuras del país. Buenas infraestructuras, al abaratar el acceso al transporte, comunicaciones, energía, agua y saneamiento, generan economías externas para todos y elevan la productividad sistémica del territorio. El costo tonelada/kilómetro del transporte de mercaderías en Brasil es prohibitivo, pues transportar soja y otros productos de relación peso/valor relativamente bajo en grandes distancias, por camión, genera sobrecostos para todos los productores. El rescate del transporte ferroviario, la reconstitución de la capacidad de los astilleros navales y de transporte de cabotaje, la priorización del transporte colectivo en las metrópolis, el abaratamiento del acceso a servicios de telecomunicaciones y de internet banda ancha, la búsqueda de la productividad en la distribución y uso del agua, y en particular en el destino de los desechos, el refuerzo de las

fuentes renovables en la matriz energética, conforman una visión que puede abrir un inmenso camino de avance para el conjunto de las actividades económicas. La planificación y la fuerte presencia del Estado son aquí esenciales. Las infraestructuras constituyen grandes redes que articulan el territorio. Constituyen en este sentido uno de los principales vectores de reducción de los desequilibrios regionales del país. Necesitan, por ejemplo, ser ampliadas en las regiones más pobres, para dinamizar y atraer nuevas actividades, y son políticas públicas que pueden arcar con este tipo de inversiones de largo plazo, justamente en las regiones donde no generan lucros inmediatos. Esto involucra planificación, visión sistémica y de largo plazo. Las metrópolis brasileras están paralizándose por exceso de medios de transporte e insuficiencia de planificación. El rescate de esta visión, y la dinamización de inversiones coherentes con las necesidades del territorio, constituyen un triunfo para el desarrollo, y deberán desempeñar un papel esencial en esta década.

Así, políticas distributivas ancladas en una visión de justicia social y de racionalidad económica, la ampliación de las inversiones en las personas, a través de políticas sociales focalizadas, la gradual incorporación de las dimensiones de la sustentabilidad ambiental en el conjunto de los procesos decisorios de impacto económico, y la dinámica de inversiones de infraestructuras que tanto reducen el costo Brasil a través de las economías externas como mejoran la competitividad internacional, conforman un modelo que, en clima democrático y de paz social, está abriendo nuevos caminos. Tener un modelo que no apenas hace sentido teórico, sino que funciona y convence a gran parte de los actores económicos y sociales del país, es un triunfo importante.

3 - La política macroeconómica: pragmatismo y flexibilidad

Uno de los puntos más fuertes de la ampliación de las perspectivas de desarrollo está en la estabilización de un modelo de gestión macroeconómica. En este plano también estamos frente a un nuevo nivel. Se trata aquí del equilibrio en las políticas de salarios, de precios, de crédito, de cambio, de seguridad social, de inversiones y de recaudación. Técnicamente compleja y foco de presiones constantes, la política macroeconómica en Brasil obedecía a una visión neoliberal sofisticada en términos teóricos, pero al fin y al cabo resultaba en bajo crecimiento e injusticia social, siempre con un tono de seriedad y de austeridad. La contención salarial y los altos intereses serían justificados como instrumentos de protección del pueblo contra la inflación. Esta área de la economía sufre de un pecado original: pocas personas la entienden y se encuentra, por lo tanto, poco sujeta a un escrutinio democrático. Y el pasado inflacionario dejó marcas en el inconsciente colectivo.

En términos resumidos, la política adoptada puede resumirse en la expansión de la economía por la inclusión progresiva de la base de la pirámide social, lo que aumenta la demanda agregada; lo que a su vez genera empleo, inversiones y mayor demanda, llevando el conjunto a un espiral virtuoso de desarrollo. El nudo de la política macroeconómica está en el equilibrio de las diferentes variables, tanto en términos de montantes como de ritmo. La política adoptada se caracterizó por una gran flexibilidad y rapidez de respuesta a los cambios de las tendencias nacionales e internacionales, una buena dosis de pragmatismo, y la búsqueda de equilibrios entre los intereses involucrados.

En términos prácticos, la fase inicial, de 2003 a 2005, se caracterizó por reajustes macroeconómicos ortodoxos, buscando tranquilizar a los agentes económicos con relación a la estabilidad de las reglas del juego, al cumplimiento de los compromisos financieros, a la contención de las presiones inflacionarias. Paralelamente,

se iban construyendo los instrumentos de gestión de las políticas sociales, que tienen como recurso escaso no el dinero sino la capacidad administrativa, que se desarrolla más lentamente. Las mini reformas tributaria y de la seguridad social permitieron a su vez estabilizar las cuentas. El buen precio de las *commodities* y la diversificación de los acuerdos comerciales permitieron la reducción de la vulnerabilidad externa.

La segunda fase, de 2006 a 2008, ya se caracteriza por la articulación de las políticas en torno a una dinámica acelerada de crecimiento por la inclusión, lanzando las bases de las dinámicas actuales. El registro unificado de las familias pobres, la unificación de los programas sociales en el *Programa Bolsa Família*, la fuerte progresión del salario mínimo (que comprende también el aumento de las jubilaciones), el apoyo a la agricultura familiar (Pronaf), la expansión del crédito (crédito consignado, financiaciones del BNDES y de otros bancos del Estado), la gradual expansión de las inversiones, generaron una dinámica de consumo en la base de la sociedad, y un refuerzo de inversiones en el sector privado. El resultado fue una fuerte expansión del empleo formal, con más demanda. En otros términos, el Estado asumía su función de inductor del desarrollo. La mayor demanda no generó inflación, en la medida en que la capacidad ociosa del aparato productivo permitió una rápida expansión de la oferta. La expansión del gasto público fue cubierta por una mayor recaudación que resultó del crecimiento económico (pasó del 5% en 2008) y de una mayor formalización de la economía, permitiendo tanto mantener los compromisos con la deuda como expandir las políticas sociales.

La fase de la crisis financiera de 2008 sometió esta política a una dura prueba. La amplitud de la crisis y el pánico internacional generados provocaron en el país la traba del crédito, la suspensión de las inversiones privadas, la transferencia de recursos de las sucursales brasileras de grupos extranjeros para salvar las matrices (35 mil millones de dólares solo en 2008), y un clima general de inseguridad. Frente a la caída de la recaudación del Estado, la visión ortodoxa sería de contención de los gastos del gobierno, con un ajuste fiscal contractivo. Con la visión desarrollista ya estabilizada en la etapa inmediatamente anterior, el gobierno optó por un conjunto de medidas anti cíclicas, respondiendo de forma rápida y diversificada a los diversos desequilibrios en la medida en que se manifestaban. Mantuvo la expansión del salario mínimo (un 12% en 2009) generando una expectativa positiva en el mercado; aseguró desgravaciones tributarias e incentivos en los sectores críticos; utilizó las reservas cambiales para la financiación de las exportaciones (la financiación externa se había estancado totalmente); redujo el compulsorio (que incluso los bancos comerciales utilizaron para comprar títulos del gobierno, en lugar de fomentar la economía); redujo la financiación de la deuda para priorizar el apoyo a las actividades productivas; utilizó los bancos estatales para estimular la economía a través de un amplio espectro de líneas de crédito; las alícuotas del impuesto a la renta fueron subdivididas al constatarse el ajuste de la crisis en los sectores de la clase media-baja. Los programas sociales no solo no fueron reducidos, sino que fueron expandidos, y la dinamización de la construcción en el programa *Minha Casa Minha Vida* pasó a generar actividades y empleos de forma muy capilar en el conjunto de la economía.

Los pronósticos oscuros apuntados en la época no se materializaron. Lo que se concretizó es la visión de una política macroeconómica multifacética, pragmática y orientada por el equilibrio de los intereses y, sobre todo, por la comprensión de que una base más amplia de mercado interno ayuda a todos los sectores, inclusive al sector exportador, que tuvo como compensar la reducción de los mercados externos con el consumo interno. Y se sedimentó la idea de que un Estado actuante es simplemente necesario. Hoy, el país pasa a enfrentar los desafíos estructurales sabiendo que la capacidad de gestión macroeconómica pasó las pruebas, y para el sector privado que necesita estar tranquilo con relación a las reglas del juego, esto representa un nuevo nivel.

Independientemente de la crisis financiera, otro vector de política económica se fue construyendo y se está haciendo central: son las grandes inversiones de infraestructura tan largamente aplazadas. El *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), el *Programa de Desenvolvimento Produtivo*, la expansión de las inversiones de Petrobrás, el PAC II, y también el *Plano de Desenvolvimento da Educação*, los planos de generalización de acceso a banda ancha, de ordenamiento del uso del agua y numerosos otros están al mismo tiempo dinamizando las inversiones y manteniendo la coyuntura elevada, lo que facilita todos los ajustes, e introduciendo en los más diversos sectores una visión estructural, sistémica, con rescate de mecanismos de planificación y de largo plazo. Esto tensiona la capacidad gestora del Estado, que ya no desempeñaba tales actividades, y coloca nuevos desafíos de modernización administrativa.

Si existe una visión teórica para rescatar, es que los equilibrios macroeconómicos son dinámicos, que es posible generar mayor demanda sin una excesiva presión inflacionaria, aumentar el fomento del Estado sin generar déficit irresponsable, encontrar un nuevo equilibrio entre mercado interno y mercado externo sin dramas cambiales, que es posible colocar condiciones a la entrada de capitales especulativos sin ser declarado “controlador” por el mercado especulativo internacional y así sucesivamente. Sobre todo, es posible reducir los desequilibrios sociales y regionales sin perjudicar los sectores más abastados y las regiones más ricas, al asegurar que todos se benefician, pero los de abajo en ritmo más acelerado. La sensatez funciona. No solo la buena marea levanta todos los barcos, como el Estado puede ser providencial en asegurar que la marea se mantenga.

4 - Los resultados: bases para una nueva expansión

Los resultados son hoy concretos y bastante evidentes. En números redondos, el nivel de empleo formal aumentó en 12 millones desde 2002. La formalización genera mejor recaudación, lo que financia buena parte de la política de apoyo. El salario mínimo tuvo un aumento de capacidad real de compra del 53,67% en el período,¹ lo que alcanza cerca de 26 millones de personas. El aumento del salario mínimo también aumenta la capacidad de negociación de los trabajadores. Indirectamente favorecidos con este aumento son los jubilados, cerca de 18 millones de personas. El *Programa Bolsa-Família* favorece hoy 12,4 millones de familias, mejorando, como orden de grandeza, las condiciones de vida de 48 millones de personas. En buena parte esto significa niños alimentados y seguramente menos angustias en las familias de bajos ingresos. Entre 2003 y 2008 19,5 millones de personas salieron de la pobreza.² El programa *Pronaf* tuvo sus recursos aumentados de 2,5 mil millones de reales en 2002 para 13 mil millones en 2009, dinamizando la producción de cerca de 2 millones de productores rurales. El programa *Territórios da Cidadania* está aplicando cerca de 20 mil millones de reales en las regiones más atrasadas del país. El programa *Luz para Todos* está favoreciendo a millones de personas que no tenían como guardar una comida o un remedio de manera conveniente. El programa *Prouni*, pasando ya de medio millón de estudiantes, también mostró resultados impresionantes cuando se analizó su desempeño en el conjunto de las universidades, refutando el argumento de la nivelación por debajo.

La visión del asistencialismo simplemente no representa la realidad. El programa *Bolsa Família* es el único que constituye una simple transferencia de recursos, y compone una parte relativamente bastante pequeña del conjunto. Aun así, vinculado al acompañamiento de salud y frecuencia escolar, se encuadra en la inversión

social.³ La renta en la base de la sociedad genera consumo inmediato, tanto de bienes de consumo básicos que mejoran la alimentación y la higiene, como la pequeña inversión familiar que puede constatarse en cada “agrandada” en las casas modestas, dinamizando la producción de materiales de construcción y de equipamiento doméstico básico. La realidad es que el efecto multiplicador de los recursos es muy grande cuando está orientado a la base de la sociedad. Y en términos de calidad de vida, cada real puesto a disposición para las familias más pobres genera una mejora incomparablemente superior que en los grupos más ricos. La productividad social del dinero, su utilidad real, cae rápidamente en la medida en que el nivel de renta se eleva.

El hecho es que la desigualdad se está reduciendo en Brasil, de manera lenta pues el atraso heredado es inmenso, pero muy regular en los últimos años. El índice Gini cayó de 0,53 para 0,49⁴. Para efectos de comparación, es de 0,46 en los Estados Unidos, 0,33 en Italia y 0,26 en Alemania.⁵ La persistente desigualdad está ligada al hecho de que la renta de todos se eleva en Brasil, y de forma más acelerada entre los pobres que entre los ricos. Pero como el punto de partida es muy bajo para los pobres, incluso un porcentaje elevado representa cambios pequeños en términos absolutos. En términos regionales, se comprueba también un crecimiento mucho más acelerado en el Nordeste y en otras regiones más pobres, pero aquí también la desigualdad se reduce de manera lenta.

Un punto central, y relativamente poco señalado, es que se deshacen gradualmente los prejuicios que tanto alimentaron la oposición a los programas destinados a la base de la pirámide social. Lejos de acomodarse, los pobres están demostrando una impresionante capacidad de aprovechamiento positivo de los recursos. Son pobres no por falta de iniciativa o de creatividad sino por falta de oportunidad. Y en realidad la propensión a acomodarse se manifiesta democráticamente en diversos niveles sociales.

La organización de políticas destinadas a la parcela más pobre de la población tiene como obstáculo principal no la falta de recursos sino la dificultad de gestión de un sistema de apoyo extremadamente capilar, destinado a personas que frecuentemente no tienen dirección postal, número de identificación fiscal, cuenta en el banco, o incluso partida de nacimiento. De cierta forma, el Estado no existía para este 25% de la población del país. Construir los registros, los canales de comunicación y los mecanismos de gestión de esta parte de la población exigió un inmenso esfuerzo administrativo aún en curso. Así, un impacto indirecto de las políticas de inclusión fue la generación de correas de transmisión entre la máquina del Estado, los poderes públicos locales, los movimientos sociales y, en última instancia, las familias. El aprendizaje organizacional del programa *Bolsa-Família*, del *Pronaf* expandido, de los comités de gestión del programa *Territórios da Cidadania*, de innumerables conferencias nacionales y regionales realizadas, crearon formas más densas de interacción entre el Estado y la sociedad, vector de mejores prácticas administrativas para el futuro.

En esta lenta transición hacia un Brasil económicamente viable, pero también socialmente justo y ambientalmente sustentable, los avances son indiscutibles, pero el pasivo social heredado de siglos de desequilibrios es grande. El país sigue ostentando una desigualdad dramática.⁶ La deforestación de la Amazonia se redujo de 28 para 7 mil kilómetros cuadrados por año, lo que es una gran victoria, pero aún es un desastre. Las periferias metropolitanas siguen siendo explosivas y necesitan políticas de apoyo radicalmente más amplias. Los atrasos en la calidad de la educación, en el acceso a una salud más decente, en la generalización de políticas ambientales, en la democratización del acceso al crédito, hacen parte de innumerables desafíos. De una forma general, el país tiene por delante tanto la profundización de las políticas inclusivas, como la adecuación

de la máquina del Estado y de los procesos decisorios de la sociedad en general. La dirección a seguir es hoy mucho más clara, los instrumentos básicos de gestión empezaron a ser estructurados. Los resultados obtenidos y la experiencia adquirida abren una nueva agenda, con nuevos desafíos.

II - Ejes estratégicos para la Agenda Nacional de Desarrollo

No se trata aquí de detallar los planes sectoriales, o insistir en la importancia de la educación, de la salud, de la cultura, de los transportes y semejantes, un listado de las necesidades que sería extenso. Se busca identificar los principales desafíos, los ejes estratégicos de acción que más podrían tener efectos multiplicadores sobre el conjunto de nuestras actividades. De cierta forma, buscar las iniciativas que liberan potenciales latentes. La modernización del aparato de Estado, con sus amplias ramificaciones, puede servir aquí de ejemplo de eje estratégico. En términos de objetivos la visión aquí no se restringe evidentemente a acelerar el crecimiento, pues se busca, además de la eficiencia económica, los resultados más amplios en términos de calidad de vida y de desarrollo sustentable. La cantidad no basta, y cada vez más es la evolución cualitativa que se está transformando en central en el horizonte brasileiro. El objetivo general es una sociedad que funcione mejor, pero que las mejorías sean sentidas por todas las personas, y que no sea a costa de las futuras generaciones.

1 - El papel del Estado: desafíos de la gestión democrática

Preocupaciones excesivamente ideológicas vienen trabando los necesarios cambios para un Estado más eficiente. La crisis financiera de 2008 ayudó a convencer a la sociedad de que el Estado tiene que tener una presencia actuante, no solo como regulador como en el caso de las finanzas sino como inductor del desarrollo, redistribuidor en el caso de promoción de los equilibrios sociales y regionales y, frecuentemente, como en el caso de las políticas sociales y de grandes infraestructuras, como ejecutor o contratante. Está siendo igualmente rescatada la importancia del Estado como planificador, dimensión que permite que se articulen las visiones sistémicas y de largo plazo, y que las opciones sean ampliamente debatidas.

El rescate del papel del Estado es exigido por condiciones objetivas que resultan de la propia evolución de las actividades económicas. La urbanización generalizada del país hace con que gran parte de las actividades hoy constituyan bienes de consumo social, como abastecimiento de agua, sistema de cloacas, urbanización, seguridad, ordenación del territorio y así sucesivamente. La expansión de la dimensión pública de las actividades es, por lo tanto, natural. Brasil ya tiene un grado de urbanización en el orden del 85%, al nivel de un país desarrollado, donde el peso del Estado en el PIB oscila entre el 40 y el 60%. Esto implica un Estado con más funciones organizadoras, y más descentralizado.

Otro factor clave del papel expandido del Estado resulta de la presencia creciente de las políticas sociales en el conjunto de las actividades del país: salud, educación, cultura, ocio, información y otras actividades centrales para la inversión en el ser humano dependen vitalmente de la presencia del Estado, inclusive para asegurar la democracia de acceso para todos, ya que el sector privado se concentra en los segmentos más ricos de la sociedad. La generalización de este tipo de servicios, y la fuerte elevación en términos de calidad, exigen una ampliación de los medios.

La crisis financiera de 2008 dio una medida de la fragilidad de los mecanismos de concertación internacional. La poca operatividad de los organismos multilaterales, inclusive del FMI, quedó patente. Las medidas que fueron tomadas han sido en el ámbito de los Estados nacionales. Con la ampliación de las actividades especulativas, que incluyen no solo derivados (863 billones de dólares, 15 veces el PIB mundial), como los granos, el petróleo u otras commodities, y ante la ausencia de la capacidad global de regulación, el papel de los Estados se ve reforzado. Inclusive, el papel regulador en el plano internacional se dará por acuerdos entre Estados.

La modernización de la máquina pública, y no la visión neoliberal de un Estado mínimo, aparece por lo tanto como un eje estratégico de primera importancia. El direccionamiento de los cambios está quedando igualmente claro. El nuevo modelo que emerge está esencialmente centrado en una visión más democrática, mayor representatividad ciudadana, mayor transparencia, con fuerte apertura para las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, y soluciones organizacionales para asegurar la interactividad entre gobierno y ciudadanía.

Un punto clave está en la financiación pública de las campañas. La carrera por quien obtiene más dinero para elegirse genera campañas inmensas a cada dos años, costos elevadísimos, y una predominante representación de los grandes financiadores corporativos, inclusive de grandes grupos transnacionales. En términos financieros esto genera costos para todos, en la medida en que las contribuciones para campañas son repercutidas en los costos empresariales y transferidas para el consumidor. En términos de calidad de la disputa electoral, descalifica las propuestas y refuerza la propaganda agresiva de los más diversos tipos. Punto esencial, el resultado son bancadas de grupos económicos, en perjuicio de una bancada del ciudadano. El candidato debe obtener el voto por el respeto que logra en la sociedad, y no por el dinero que logra acumular.

El espesamiento tecnológico del conjunto de la máquina pública es central para generar una administración transparente, y una ciudadanía informada. El avance impresionante de las tecnologías de la información y de la comunicación en los últimos años está permitiendo un cambio cualitativo en la administración, pero necesita ser generalizado para alcanzar a todos los sectores de actividad, y a los tres niveles de la federación. Un choque tecnológico, particularmente en el ámbito judicial, así como la integración con sistemas provinciales y municipales, deberá contribuir mucho en la racionalización del conjunto.

La base del país son los 5.564 municipios, que pueden pasar a tener sistemas avanzados de información gerencial y de información para la ciudadanía. El municipio es donde vive el ciudadano, tiene mayor interés, conoce mejor la realidad, puede organizarse para participar. El Estado en su conjunto funcionará de manera deficiente mientras los municipios, bloques básicos de su construcción, no evolucionen hacia una gestión más eficaz y transparente. El apoyo en la modernización gerencial en la base de la sociedad constituye un eje de gran importancia, y puede ser promovido como contrapartida de soporte y financiaciones.

Particular atención deberá ser dada al desarrollo integrado de sistemas de información más adecuados. La cuenta PIB necesita ser complementada con indicadores más completos que reflejen efectivamente la evolución de la calidad de vida de la población, tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Existe un fuerte avance metodológico en este plano, los números existen, y se trata de presentarlos en una nueva sistemática de cuentas públicas que permita asegurar una ciudadanía informada. Una articulación con IBGE, IPEA y otras instituciones deberá ser promovida en este sentido.

La organización sistemática de correas de transmisión entre la máquina de gobierno, en sus diversos niveles, y los diversos segmentos de la sociedad, es hoy indispensable como forma de ampliar la dimensión participativa de la gestión pública. El aporte extremadamente positivo de la experiencia del CDES está siendo capitalizado con una institución semejante en el Estado de Bahía, y muchos municipios ya adoptaron consejos locales o intermunicipales de desarrollo. Los poderes legislativos son esenciales para transformar en leyes las propuestas de políticas, pero las propias políticas necesitan ser regularmente discutidas directamente con los diversos segmentos, sindical, empresarial, de la sociedad civil organizada, de forma tal que aseguren una mayor agilidad, transparencia y dimensión ciudadana a las decisiones públicas. La construcción de consensos y la compatibilización de intereses diferenciados que los consejos permiten – así como las conferencias sectoriales y otras formas de consulta – ya dieron pruebas de su papel importante en la construcción de procesos más democráticos de gobernanza. Construir consensos puede dar mucho trabajo, pero después las políticas funcionan.

En su conjunto, se trata de profundizar la evolución de un Estado con tradición de administración de privilegios, para un Estado efectivamente articulador de los intereses de la sociedad, más democrático en el proceso decisorio, y con mayor equilibrio entre las dimensiones representativas y participativas. Brasil necesita dotarse, en los diversos niveles, de una máquina pública administrativa a la altura de los resultados económicos, sociales y ambientales que viene alcanzando.

2 - El papel de las tecnologías: la transición hacia la economía del conocimiento

Si en el ciclo económico del siglo XX el desarrollo se calculaba por el número de máquinas y el volumen de bienes físicos, hoy la valorización de la producción se da mucho más por el conocimiento incorporado. La educación tiene un papel clave en este proceso, pero de manera mucho más amplia se trata de una política nacional de elaboración, promoción y difusión del conocimiento en todos los niveles. Brasil heredó una dualidad tecnológica, en que coexisten sectores de punta e inmensos atrasos en grandes sectores de la economía y regiones del país. La homogenización del desarrollo a través del amplio acceso gratuito, e inclusive fomentado, a todo tipo de conocimiento, constituye un eje fundamental del cambio para un país más equilibrado. Considerando los grandes esfuerzos desarrollados en este sentido por una serie de países, la propia competitividad internacional de Brasil exige una dinámica radicalmente más amplia, y una mayor centralidad en el conjunto de las opciones de largo plazo. De forma general, se trata de ampliar y articular las iniciativas en las áreas de punta y, al mismo tiempo, ampliar la apropiación de los conocimientos tecnológicos más simples en la base de la sociedad.

Los avances tecnológicos más significativos se están dando en las áreas donde la sustentabilidad está amenazada: alternativas energéticas limpias donde Brasil tiene grandes ventajas desde el arranque; alternativas de medios de transporte con menos impactos climáticos (vehículos eléctricos e híbridos); tecnologías de producción que buscan la reducción del consumo de materias primas; tecnologías de la construcción que buscan la reducción de consumo energético (ducha, aire acondicionado, materiales); cultivos consorciados y otros avances que reducen la huella ecológica; bio-tratamiento de desechos y técnicas de saneamiento; tecnologías organizacionales en la gestión de redes integradas de transmisión de electricidad.

La lista es amplia y el abanico que se abre constituye una de las marcas de la economía moderna. Se puede hacer mucho más con menos impacto, menos esfuerzo, mejores condiciones de vida, y con inclusión productiva generalizada.

En el plano de la apropiación generalizada de tecnologías simples (o avanzadas, según el caso), la actual gestión abrió caminos y adquirió experiencias con el vector de democratización de acceso del Ministerio de Ciencia y Tecnología, con formas de articulación de iniciativas como la *Rede de Tecnologias Sociais*, con las experiencias de tecnologías sociales en el cuadro de la Fundación Banco do Brasil, con el desarrollo de las experiencias de apoyo a la producción familiar en el Ministerio de Desarrollo Agrario, con iniciativas de la propia sociedad civil como en el caso del programa *Um Milhão de Cisternas da Articulação do Semi-Árido* (ASA), y la mayor apertura de Embrapa (empresa brasilera de estudios agrarios) para tecnologías de pequeña agricultura familiar, y así sucesivamente. Son iniciativas que generaron una acumulación importante de experiencias, pero que tienen que transformarse en un movimiento más profundo y articulado de fomento tecnológico generalizado. El ejemplo de la India, que creó un programa especial de formación de 1,2 millones de técnicos para que animasen núcleos de fomento tecnológico en cada pueblo del país, actuando en red, dinamizando las bases productivas más atrasadas, es inspirador.

El Plan Nacional de Banda Ancha adquiere aquí una importancia central. El conocimiento está cada vez menos localizado en bibliotecas y en la cabeza de especialistas, y cada vez más a disposición online en todo el planeta. En términos económicos, el conocimiento es un bien no rival, su consumo no reduce el stock, y necesita ser de libre acceso siempre que sea posible. E inteligencia es un capital democráticamente distribuido, independientemente de clase social. Se trata, por lo tanto, de un vector privilegiado de reducción de los desequilibrios sociales e indirectamente ambientales. Transitar en la calle es una actividad gratuita, pero permite actividades comerciales. De la misma forma, el libre acceso al conocimiento y a su circulación en las redes debe ser generalizado, y permitirá dinamizar un conjunto de aplicaciones en actividades económicas, sociales y culturales. La tecnología tiene un gran poder de despertar a las personas para la innovación, y asegurar la circulación de las innovaciones tiende a generar una dinámica que se amplía, en la línea de lo que se viene denominando innovación abierta (open innovation).

En las ciudades donde fue implementado, el acceso abierto a la banda ancha viene generando innúmeras actividades económicas al facilitar el contacto directo entre productores y consumidores, eliminando los intermediarios y desburocratizando las actividades comerciales y financieras, facilitando la complementariedad entre actividades económicas de la región. En las regiones en donde se generalizó el acceso, las personas no necesitan desplazarse para resolver los problemas, son los *bits* que se desplazan, con reducción radical de costos. En este sentido, la banda ancha constituye uno de los principales vectores de promoción de economías externas y de reducción de los costos en el país.

En su conjunto, con el barateo de los equipamientos, la generalización del acceso a la internet por celular, el avance de las tecnologías de *wi-fi* urbano y similares, el eje de las tecnologías de la información y de la comunicación constituye, en términos de costo-beneficio y de la rapidez de implantación, un eje privilegiado de cambio en el país, donde lo económico, lo ambiental, lo social y lo cultural combinan de forma coherente. Y siendo un sistema de acceso generalizado, más que un sistema oneroso de ayuda es un instrumento que estimula a las personas a apropiarse de su desarrollo.

3 - Los nuevos horizontes de la educación

La evolución hacia la sociedad del conocimiento, el espesamiento tecnológico de todos los procesos productivos, la conectividad planetaria que permiten las tecnologías de comunicación, la disposición online de todo el conocimiento humano, el barateo radical de los equipamientos, todo eso está, a su vez, rediseñando los horizontes de la educación. Existe un acuerdo generalizado sobre la importancia estratégica de la educación. Pero existe un problema básico que es el cansancio de los alumnos, que en casa o en la Lan-house tiene acceso al mundo, y en la escuela memorizan la largura del Nilo y similares. En otros términos, se está generando una gran distancia entre el concepto de educación y la sociedad del conocimiento que se generaliza de forma acelerada. El hecho de que una inmensa parte de los alumnos abandonen la escuela tiene que merecer una atención central. La educación, es un mínimo, tiene que ser interesante. Y no solo para el alumno, para el profesor también.

Hay un conjunto de medidas en el sentido de mejorar la escuela actual. Las medidas reúnen mejores salarios para los profesores, reducción drástica del número de alumnos por sala, generalización de la capacitación, sistemas online de apoyo técnico y de conocimiento específico de los cursos, material escolar mucho más dinámico de lo que apenas el libro escolar. La elaboración y diseminación de softwares de gestión escolar como los desarrollados por el SPB (*Software Público Brasileiro*) también es esencial, permitiendo que las direcciones piensen educación. El acceso a la banda ancha en todas las escuelas está avanzando rápidamente, la electrificación está hoy alcanzando a casi todos, la generalización del *wi-fi* urbano debe permitir que lo que fue visto en la sala de aula el joven pueda confrontarlo con otros conocimientos en casa.

Pero hoy es necesario pensar que todo el conocimiento que el niño estudia en la escuela tendrá en la punta de los dedos mañana en el trabajo, y lo que él realmente debe asimilar son metodologías de trabajo, de cierta forma aprender a navegar, organizar, cuantificar, cruzar conocimientos de manera creativa. Estamos en la era de la cabeza bien formada y no bien cargada, e inclusive la rapidez con que los conocimientos se vuelven obsoletos ya no permite el almacenamiento.

El conocimiento de la humanidad está cada vez menos en el libro escolar y en la cabeza del profesor y cada vez más online, disponible gratuitamente, libre del canal estrecho de la “disciplina”, permitiendo cruzamientos interdisciplinarios, presentaciones en multimedia, dinámicas efectivamente creativas. El niño y el adolescente tienen una inmensa curiosidad por conocer las cosas y un inmenso capricho en recusar lo que es simplemente empujado. Forzar a los niños a pasar horas sentados, inmobilizados, copiando cosas anotadas en la pizarra, produce personas disciplinadas, sin duda, pero no creativas.

De forma más amplia, es importante recordar que hoy cada adulto profesional pasa horas por semana, cuando no por día, estudiando, actualizándose, porque éste es el rumbo de las cosas. O sea, la educación deja de ser apenas una etapa de preparación para la vida, es una preparación para una interacción permanente, que durará toda la vida, con sistemas de conocimiento exigiendo sistemas mucho más abiertos.

En Paraná se está desarrollando la experiencia *Arranjos Educativos Locais*. Tiene el objetivo de articular, en cada municipio, los diversos subsistemas de información organizada, buscando una escuela que da menos lecciones y que articula más el conjunto de los conocimientos necesarios para el desarrollo local. Hoy, el conocimiento no está solamente en la escuela, está en las empresas, en los centros culturales, en la televisión,

en la computadora, en cualquier parte, en las revistas científicas, en las investigaciones desarrolladas por facultades regionales. La visión es la de asegurar que el alumno aprenda a apropiarse de las informaciones disponibles, a transformarlas en conocimiento, y no solo individualmente sino que en colaboración.

En las universidades, los alumnos trabajan con fotocopias de capítulos aislados. El 30% de los libros recomendados están agotados y no son reeditados, pero la copia no es liberada. El MIT, en los Estados Unidos, creó el OCW (Open Course Ware), y pone gratuitamente a disposición online todos los cursos, artículos de los profesores. En pocos años hubo 50 millones de *downloads* de textos científicos en todo el mundo. El impacto de enriquecimiento científico planetario es inmenso. Existe una contradicción profunda entre invertir tantos recursos en educación y restringir el acceso a los contenidos.

La educación es un inmenso universo. Sumando alumnos, profesores y administradores, son 60 millones de personas, casi un tercio de la población. Y estamos entrando en la sociedad del conocimiento, en que la capacidad creativa tendrá mucho más importancia que el esfuerzo bruto. Tenemos que dar la prioridad estratégica a esta área, invertir fuertemente en la modernización de lo que tenemos y, sobre todo, preparar las nuevas dimensiones de la escuela como espacio de creación y de articulación de conocimientos.

4 - Trabajo decente e inclusión productiva

La desigualdad de renta está directamente vinculada al desequilibrio en términos de inclusión productiva. El país tiene una población activa de 100 millones de personas, pero un empleo formal privado de 31 millones. Esta cuenta que no cierra incluye el desempleo y, sobre todo, un inmenso sector informal. Según el IBGE, hubo una disminución de la informalidad en el conjunto de los ocupados, que cayó del 46,5% en 2002 para un 42,7% en 2008.⁷ La evolución está siendo positiva, pero el volumen heredado es muy grande. La dimensión del sector informal significa que la subutilización de la fuerza de trabajo constituye un inmenso desafío, pero al mismo tiempo un vector de oportunidades a través de la inclusión productiva. Para la productividad sistémica del país es vital el aprovechamiento más productivo de esta masa de la población, a través del empleo decente.

En gran parte se trata aquí de ampliar políticas en curso. Los avances del salario mínimo están siendo muy significativos. Deberán continuar para alcanzarse un nivel que permita efectivamente una vida digna con este nivel de remuneración. Es sin duda uno de los principales instrumentos de construcción del equilibrio social.

La jornada de trabajo constituye otro vector esencial de mejoría de la calidad de vida del mundo del trabajo. Dos días de descanso semanal ya son vistos hoy internacionalmente como un mínimo. En el cuadro de actividades económicas que cada vez más exigen fuerza mental más que fuerza física, la propia productividad pasa por un esfuerzo mejor distribuido. Y el aumento de productividad del trabajo por la incorporación de las tecnologías en los últimos años asegura la posibilidad de reducir la jornada y de mantener los salarios, por la mejor distribución de los resultados de esta productividad. A más largo plazo, con crecientes aportes tecnológicos, la tendencia es simplemente inevitable. Y que tengamos una parte de la población desesperada por carga excesiva y otra por no tener como inserirse de manera digna en los procesos productivos, no hace sentido.

La garantía del derecho al empleo, de ganar productivamente su vida, a cualquier persona, es otra tendencia que deberá generar un impacto positivo sobre el desarrollo, en diversas dimensiones. Todo municipio del país tiene innumerables necesidades de mejoras en la calidad de vida urbana, que involucran sistemas de micro-drenaje, saneamiento básico, manutención urbana, arborización, constitución de cinturones verdes para el abastecimiento de productos hortícolas, fructíferos y granjeros, mejoría de residencias, y así sucesivamente. Son actividades simples, poco intensivas en capital e intensivas en mano de obra. Asegurar un salario mínimo y un trabajo en blanco, para aprovechar los desempleados en el conjunto de mejoras que cada ciudad necesita, es una cuestión de sensatez, y tiene como resultado mejores infraestructuras urbanas, avances ambientales, dinamización económica general por el flujo de renta generado, reducción drástica de la desesperación que es no tener una fuente de ingresos. Cualquier persona debe tener el derecho de ganar el pan de su familia, cuando existen tantas cosas para hacer. Son actividades de retorno inmediato, por los ahorros generados, y que no reemplazan necesariamente contratos más amplios de constructoras. Y decir que no hay empleo cuando hay tanto trabajo por hacer implica que el problema clave es de inadecuación de formas de organización social.

El apoyo a la micro y pequeña empresa constituye otro vector de inclusión productiva. En que pesen los avances en términos de simplificación de la vida burocrática de estas empresas, este sector de actividades necesita fomento mucho más dinámico tanto en términos de capacitación como de financiación, de sistemas de información comercial online, de generalización de la conexión banda ancha, de fomento tecnológico, de apertura de las leyes de licitación para facilitar el acceso, de condiciones jurídicas para las administraciones municipales que puedan privilegiar pequeños productores locales en las compras, y así sucesivamente.

Con la evolución hacia una densidad tecnológica mayor de todos los procesos productivos, incluso los más simples como construcción de casas, el acceso a las más variadas formas de capacitación y recalificación se está volviendo esencial. Los diversos esfuerzos del MCT, del Sebrae y de otras instituciones necesitan traducirse en cada municipio de cierto tamaño, o grupo de municipios menores, en núcleos de fomento integrado. Se fue el tiempo en el que una persona hacía un curso y ya sabía lo que necesita: con la constante modificación de los procesos productivos, la interacción entre el mundo del trabajo y la calificación o recalificación necesita ser permanente.

Es importante recordar que la financiación de las actividades productivas de la micro y pequeña empresa continúa burocratizada, difícil y, sobre todo, extremadamente cara. Las iniciativas del *Banco do Nordeste* (BNB) y más recientemente del *Banco do Brasil* con el programa DRS (*Desenvolvimento Regional Sustentável*) muestran nuevos caminos que necesitan ser generalizados. En particular, en los programas del BNB, a las líneas de crédito se les fue agregando el apoyo a la comercialización, la capacitación gerencial y otras formas de ayuda, dependiendo de las realidades. Financiación no es solo dinero, es hacer posible el negocio, y son otras formas de intermediación financiera que se hacen necesarias, articulando en cada territorio los diversos sistemas especializados de apoyo que aún poco conversan.

Un programa especial necesita ser desarrollado para las periferias de los grandes centros urbanos. La encuesta Fase/Pólis muestra que el 27% de los jóvenes entre 15 y 24 años en las periferias metropolitanas están fuera de la escuela y sin empleo. El costo social es gigantesco. Será necesario, en realidad, un tipo de Pronaf urbano, en el sentido de una promoción sistemática y fomento de actividades económicas que

pueden involucrar desde mejoría del propio barrio, o de aprovechamiento de acceso a banda ancha para prestación de los más variados servicios, como ya se tienen diversos ejemplos.

En el conjunto, la inclusión productiva no se resuelve con una medida, tiene que ver con un conjunto articulado de iniciativas con formación, desburocratización, acceso a banda ancha, canalización inteligente de las compras públicas, financiación y otras iniciativas diversificadas en función de las realidades locales, con fuerte participación de las esferas municipales e intermunicipales.

5 -Una política nacional de apoyo al desarrollo local

El desarrollo local integrado constituye uno de los grandes recursos subutilizados del país. Son hoy 5.565 municipios que tienen que pasar a administrarse mejor. Este eje es fundamental porque en última instancia es el nivel donde tienen que funcionar las políticas, donde se materializan las inversiones, donde las personas podrán decir si están viviendo mejor o no. Al hacer comparaciones internacionales, las personas tienden a ver países sin ver la estructura más detallada. Los sistemas locales de gestión que caracterizan las economías más avanzadas son muy sofisticados. Para utilizar una imagen, una economía industrial no funcionará de manera adecuada si las unidades que la componen, las empresas, no son bien administradas. De forma similar, los “bloques” con que se construye el país son los municipios, unidades básicas. La buena gestión local no es condición suficiente, pero sin duda necesaria.

Los intentos y avances en la buena gestión local son numerosos, pero fragmentadas. Existe el movimiento de ciudades educadoras, el estado de Paraná está innovando con *Arranjos Educativos Locais*, Santa Catarina con *Conselhos Regionais de Desenvolvimento*, el programa *Territórios da Cidadania* está innovando con Comités de Gestión locales y regionales, hay también numerosos intentos sectoriales buscando la excelencia ambiental como la Agenda XXI local, o mejor salud con el movimiento *Cidades Saudáveis*. Más recientemente están surgiendo movimientos como *Nossa São Paulo*, donde las organizaciones de la sociedad civil se están organizando en movimientos suprapartidarios para así, junto con otros actores sociales locales, promover el desarrollo equilibrado. Falta una política integrada de apoyo al desarrollo local, pues la buena gestión en la base de la sociedad tiende a tornar más productivas todas las iniciativas, sean de gobierno en diversos niveles, empresariales o de movimientos sociales.⁸

Esta inversión en la gestión local es esencial para la productividad de un conjunto de instituciones de apoyo, como Sebrae, Senac, Sesi, Embrapa, DRS y otros, para que alcancen un nivel superior de productividad al ser sinérgicos al nivel de cada municipio, en lugar de ofrecer fragmentos de apoyo que poco se articulan. Pero también es fundamental para la eficiencia de los programas sociales, de las inversiones privadas. Es importante recordar que prácticamente inexisten en Brasil instituciones de formación en gestión municipal, ordenamiento del territorio o políticas integradas de gestión local. Son muchos los municipios innovadores, pero no se generalizan los aprendizajes adquiridos. La dinamización de la gestión en la unidad básica de la federación puede ser un propulsor importante de la racionalidad del conjunto.

Finalmente, es importante recordar que vivir bien en nuestra ciudad, o en el municipio en general, es lo que queremos de la vida. Varias ciudades ya se dotaron de instrumentos de análisis de la calidad de vida, permitiendo ver, cada año, si las cosas están mejorando, cuáles son las principales deficiencias, las propuestas. Es en este

nivel que mejor se puede materializar la dimensión participativa de la gestión, porque es donde el peso de los problemas y el alivio de las soluciones son directamente sentidos. Es, en el mejor sentido, la base de la democracia.

6 - El papel de las infraestructuras: transportes, energía, comunicación, agua y saneamiento

Considerando las dimensiones de Brasil, el papel de las infraestructuras es esencial. Una unidad empresarial puede ser eficiente en su forma de gestión interna, pero se incurre en grandes gastos con transporte, cortes de energía o de agua, y un sistema ineficiente de comunicación deja de aprovechar las economías externas que una buena red de infraestructuras puede asegurar. Se trata aquí de iniciativas que van más allá del poder decisorio de la empresa, pues exigen grandes inversiones, necesitan ser organizadas en redes coherentes, generan efectos difusos: es un área privilegiada de presencia del Estado tanto en la planificación como en las inversiones, aunque la ejecución y la gestión puedan ser confiadas a empresas privadas. De todas formas, por su efecto estructurante y su impacto que irradia sobre el conjunto de las actividades, esta área debe ser vista como uno de los grandes ejes estratégicos. Entran aquí, tradicionalmente, los sectores de transportes, energía, comunicaciones y agua/saneamiento, redes que tiene que llegar a cada uno, con sus grandes troncos y la capilaridad final.

Brasil es esencialmente atlántico en sus centros económicos y son portuarios o semi-portuarios los principales polos, de Manaus a Porto Alegre, incluyendo el eje São Paulo/Santos, y con la notoria excepción de Belo Horizonte. Como el costo tonelada/ kilómetro aumenta radicalmente a medida que se pasa sucesivamente del transporte por agua al ferroviario, el terrestre y el aéreo, la definición de la matriz intermodal de transporte del país se vuelve esencial. Con dos tercios de la mercadería gastando neumático y combustible fósil por la opción terrestre, los sobre costos para toda la producción se hacen muy pesados. El rescate de los astilleros navales, la dinamización del transporte de cabotaje, la articulación intermodal con grandes ejes ferroviarios de integración hacia el interior, y el uso del camión apenas con la ramificación de distribución final, en trayectos cortos, de carga fraccionada, es la matriz evidente. Se trata aquí de modificar la composición de las infraestructuras de forma sistémica. Son inversiones grandes y de largo plazo, pero que deberán rendir la reducción del costo-Brasil para todos los sectores de actividad y mejorar la productividad sistémica del país.

La readecuación de la matriz de transporte de pasajeros exige reformulación semejante, particularmente en las grandes ciudades. Dictadas más por intereses comerciales que por el interés de la población, las opciones llevaron a un sobredimensionamiento del transporte individual. São Paulo anda en promedio 14 kilómetros por hora, los vehículos se desplazan en primera y segunda marchas. Si estimamos en 15 mil reales el valor promedio del vehículo y 6 millones de vehículos, son 90 mil millones de reales en medios de transporte prácticamente inmovilizados, generando grandes costos en combustible, enfermedades respiratorias, y un promedio de 2:40 horas perdidas por día, en las que el paulistano no trabaja ni descansa. Los motociclistas mueren en un promedio de 1,5 por día. Y el metro ostenta sus pocos 60 kilómetros. Transporte exige fuerte presencia de planificación y organización de la matriz en función de la calidad de vida de la población. Las soluciones son conocidas y es esencial volver al tema de la financiación pública de las campañas para que las

autoridades públicas representen los intereses del ciudadano. La matriz de transporte de media y larga distancia también debe ser repensada, pues el transporte aéreo representa costos inmensos y poca racionalidad para trayectos cortos o medios: trenes de gran velocidad, movidos a energía hidroeléctrica, mejoran la movilidad, la comodidad de las personas y el clima.

En el plano de la energía, Brasil tiene una situación notoriamente favorable. Con la inmensa base hidroeléctrica no enfrenta los dramas que asolan a China o a los Estados Unidos, fuertemente dependientes del carbón. En el plano de la oferta, el potencial de la bioenergía, a partir de la caña de azúcar, puede ser ampliamente expandido, tanto por las reservas de suelo sub-utilizado como por la disponibilidad de agua. El conocimiento acumulado en el cuadro del ciclo anterior al programa *Pro-álcool* todavía asegura una gran eficiencia en el proceso. Hoy el desafío está en la carrera por las tecnologías de aprovechamiento de los subproductos como el etanol celulósico, alternativas al plástico tradicional y otros en la línea de las biotecnologías en general. Con el descubrimiento del Pre-Sal, el cuadro brasileiro, que ya era favorable, se vuelve excepcional. La gestión de las oportunidades abiertas, en una visión coherente y de largo plazo, sin ceder a las presiones por el gasto inmediato, hace con que sea absolutamente central la firme definición del plan de uso de los recursos energéticos del país.

Los desafíos mayores, por lo tanto, en términos de energía, están más en el plano de la demanda y del uso racional que en el plano de la oferta. La matriz de transportes, por ejemplo, tanto en el plano de transporte de mercaderías como de personas, es profundamente irracional, y acarrea grandes desperdicios. Las tecnologías de la construcción disponibles hoy, también pueden reducir drásticamente el uso de energía, en particular en el uso del aire acondicionado y de la ducha eléctrica, con construcciones más inteligentes, células fotovoltaicas, calefactores solares entre otros. Estos cambios en la cultura del uso de la energía tienen diversos impactos positivos, al reducir la huella ecológica, al generar empleos a través de las inversiones y servicios de instalación y manutención, al dinamizar la investigación tecnológica, al estimular estilos de vida más inteligentes.

El Pre-Sal merece naturalmente una estrategia en si. En los más diversos análisis, es positivo constatar cuántas personas están entusiasmadas al mismo tiempo por las oportunidades y conscientes de las amenazas. La tentación de gastar una riqueza inesperada es evidentemente fuerte. Pero se constata también que la visión general defendida por el gobierno es coherente: es una riqueza brasileira, que no debe ser blanco de simples concesiones; es una riqueza de todo el país y no del territorio donde se sitúa; es una riqueza de largo plazo, de uso comedido. Y los resultados deben ser prioritariamente utilizados para ciencia y tecnología, educación, salud y el rescate de la deuda social del país. Evitando la tentación del lucro fácil y rápido, se evitará el destino de tantos países que están vendiendo el presente sin organizar el futuro.

La comunicación está pasando a desempeñar un papel central en la racionalidad de la organización del territorio en general. Pequeños municipios o pequeñas empresas, hasta ayer aisladas, hoy rescatan su viabilidad al conectarse con redes más amplias, al romper el aislamiento. Los cambios comprenden desde la facilidad de gestión de reservas hasta la reducción de costos de transportes: son los bits que viajan y no las personas. La universalización del acceso a las comunicaciones es hoy vital, y a precios que estén de acuerdo con los costos reales de los procesos, evitándose la tendencia a establecer auténticos peajes sobre la circulación de la información y del conocimiento. Es un área en plena revolución tecnológica y constituye uno de los principales ejes de democratización de la sociedad. La regulación del sector, como consecuencia, necesita ser democratizada y la transparencia en los procesos es vital. En términos de costo-beneficio, según ya vimos, es una de las actividades

que más permite generar ahorros externos tanto para las empresas productoras como para las familias. Los precios hoy cobrados no son admisibles. La estrategia que emerge en numerosos países es la de asegurar el libre tránsito en las redes de la internet (inclusive en los celulares), de la misma forma como es libre el tránsito en las calles, lo que no impide que se creen negocios a partir del potencial de comunicación. Pero la propia comunicación, en la medida en que genera capacidad creativa de todos los actores sociales, debe ser abierta. El Plan Nacional de Banda Ancha debe asegurar un marco regulador para el conjunto de las actividades del sector.

El agua en Brasil sufre, en gran parte, el mismo drama de otras riquezas: como Brasil tiene muchas, la tendencia es el desperdicio. El agua es medio de transporte (inclusive muy subutilizado en varias regiones del país), eje vital para la agricultura que consume cerca del 70% del total, fuente de energía hidroeléctrica, fuente de proteínas a través de la pesca, insumo esencial para un conjunto de sectores industriales, factor importante de ocio en particular para las ciudades, atractivo turístico, además, evidentemente, del consumo de las personas. En su conjunto, vender agua rinde, pero hacer cloacas y tratamiento no aparece. Se crea sí un gran problema, en el caso de Brasil no de abastecimiento y sí de destino final. Para los que usan agua, librarse de ella es más barato. Agua contaminada dentro de la empresa puede ser tratada con bajos costos. Una vez diluida en los ríos, la contaminación se generaliza, y la recuperación es incomparablemente más cara. Los cerca de 60 mil toneladas de excrementos que producimos diariamente, tienen en su mayoría el mismo destino, desparramando bacterias y multiplicando los costos. La excesiva quimización agrícola con irrigación intensiva contamina tanto las capas freáticas como los ríos y las costas marítimas. La gestión del agua comprende dinámicas innovadoras de gestión, como los comités de cuenca y, sobretudo, un cambio en el tratamiento de un bien esencial que está siendo maltratado. Muchas de las medidas pasan por iniciativas de nivel típicamente municipal, pero los impactos son regionales y la gestión articulada entre esferas de gobierno se hace importante. El saneamiento básico y el uso racional del agua en general constituyen hoy sin duda uno de los ejes estratégicos de la agenda. El impacto positivo para el medio ambiente es central, pero es también económico, social y cultural.

En su conjunto, las infraestructuras obedecen hoy a una visión amplia y de largo plazo en el cuadro del *Programa de Aceleração do Crescimento*, complementado por el PAC II. Los dos programas permiten visualizar un desarrollo integrado, pues incorporan los diversos planes sectoriales como el Plan Nacional de Logística y Transportes, el Plan Nacional de Desarrollo de Recursos Hídricos, el Plan Nacional de Energía 2030. Más Salud, planes de desarrollo urbano, en un abanico articulado de acciones. Se rescata así no solo la planificación sino también la inter-sectorialidad. Conjugando la capacidad articuladora del PAC y del PAC II, el refuerzo financiero que deberá venir del Pre-Sal, la dinamización que generan las perspectivas de la Copa y de las Olimpíadas, y la solidez actual de la gestión financiera en el país, las perspectivas son positivas. Y los impactos serán económicos en el abaratamiento por los ahorros externos generados y demandas de inversiones inducidas, ambientales por la racionalización de uso de los recursos (particularmente hídricos), sociales por la mejoría de las condiciones de vida de los segmentos más pobres de la población. La capacidad de gestión y los diversos entrabes generados por intereses particulares, constituyen el eslabón débil del sistema y nos remiten al problema de la racionalización de la máquina pública. Sin embargo, es generando las dinámicas que se obtiene gradualmente la racionalización de los procedimientos, la desburocratización, la gestión más eficiente.

7 - El potencial de la agricultura

Brasil tiene más de 150 millones de hectáreas de buena tierra a ser incorporada en el proceso productivo, más del doble que es utilizado hoy para el cultivo temporario y permanente sumados. Esto constituye la mayor reserva de suelo parado del planeta. Y los recursos hídricos están también entre los más abundantes, tanto en aguas de superficie como en el acuífero Guaraní. Con esta disponibilidad de tierra y de agua, y un clima ameno, además de la acumulación de capacidad tecnológica, diversificación del mercado externo y mercado interno creciente, la agricultura debe ser vista como un eje estratégico de primera importancia para el desarrollo del país. Y no solo como fuente de productos: según el PNAD 2008, 30 millones de personas viven en el campo. La agricultura familiar emplea 10 millones de personas.⁹ Las propias condiciones de vida y de trabajo en el campo representan un objetivo estratégico.

Viene siendo comentado, con razón, que con la evolución planetaria hacia la biocivilización, Brasil tiene triunfos importantes. Domina ampliamente la tecnología del biocombustible y la caña de azúcar representa de lejos la mejor relación entre energía consumida y energía producida. La producción de granos, aún ayer estabilizada en la franja de 100 millones de toneladas, hoy se aproxima de los 150 millones, con un fuertísimo potencial de mercado mundial que necesita cada vez más del producto por el aumento de la población, la escasez de tierra y de agua y el aumento de la demanda por biocombustible. Los avances de la investigación en la utilización de los residuos para producción de biocombustible celulósico, plástico biodegradable y otros subproductos están en la etapa no de la investigación fundamental, sino de la reducción de costos. Estamos claramente llegando a una mutación profunda, según el informe reciente del *International Assessment of Agriculture, Science and Technology for Development* (IAASTD)¹⁰.

La expansión cuantitativa hoy ya no basta. La racionalización del uso de los recursos hídricos, evitando tanto desperdicios como contaminación por agro-tóxicos y exceso de quimización constituye un objetivo importante, en la línea de la productividad sistémica del territorio, involucrando todos los recursos. La reducción del costo dólar de la unidad de producto, al reducir el componente importado de los insumos, constituye otro. La huella ecológica de las unidades productivas, por la evolución hacia combustibles renovables, tanto es favorable para la cuenta de emisiones del país como para la fuerza de los productos en los mercados internacionales, con reglas ambientales cada vez más estrictas. Las relaciones de trabajo frecuentemente medievales tienen que ser transformadas en el sentido de asegurar criterios de empleo decente. Y evidentemente la agricultura ilegal, tanto por deforestación en la Amazonia y Cerrado como por destrucción de bosques ciliares, uso de mano de obra esclava, uso de productos químicos sin protección adecuada para los trabajadores y semejantes, tiene que ser combatida, no solo en el lugar de producción sino en toda la cadena, desde la venta de insumos hasta el acceso al crédito y en el circuito comercial. El mercado internacional está evolucionando rápidamente para la rastreabilidad general de los productos (tagging), y los cambios de este sector agrícola para una excelencia no solo productiva sino también social y ambiental, solo puede contribuir para reforzar la economía del país.

La agricultura familiar, a su vez, responsable por el 70% de la producción de nuestros alimentos, y ocupando 10 millones de personas, necesita un sistema integrado de servicios de apoyo, como existe en países desarrollados. El policultivo de pequeña escala es extremadamente productivo, pero necesita asistencia

técnica, apoyo de comercialización, acceso a informaciones de mercado, posibilidad de alquilar máquinas que su escala no permite ni exige adquirir, sistemas de crédito y similares a las llamadas redes de servicios de soporte. La dinamización puede darse por núcleos de fomento y apoyo integrado en cada municipio, involucra también las experiencias de compra local de productos para la merienda escolar, la formación de cinturones verdes de horti-fruti-granjeros en torno de las ciudades, la propia agricultura urbana que está saliendo de la zona folclórica para transformarse en fuente importante de trabajo y de productos de alta calidad. Mientras el agro-negocio trabaja con sus propias máquinas y talleres de mantenimiento, redes de comercialización, de consultoría técnica, de financiación, el pequeño agricultor necesita de los mismos aportes pero utilizados de forma colectiva, bajo la forma de cooperativas de servicios o similares. Los avances aquí han sido muy significativos, en particular con el Pronaf que pasó de cerca de 2 para 13 mil millones de reales. Sin embargo, la financiación representa una parte del ciclo, como lo demuestran las experiencias del *Banco do Nordeste* en su financiación rural acoplada a otras actividades de fomento, en particular aprovechando la red del banco para informaciones comerciales que liberan al productor de los especuladores.¹¹

Lo que está saliendo de escena, en términos estratégicos, es la visión de que el policultivo familiar representa el pasado, y el monocultivo mecanizado el futuro. Producir caña y soja es diferente de producir tomate y poroto (frijol). Europa, con sus pequeñas propiedades, poco suelo y una gran densidad poblacional, tiene hoy que dar subsidios para producir menos alimentos, menos leche. Lo que tenemos por delante es un inicio de aproximación entre los dos mundos rurales que se fueron constituyendo. El pequeño productor puede perfectamente entrar en simbiosis con el grande, en el sentido de aprovechamiento de subproductos, de aprovechamiento de potencial de cultivos consorciados y otros.

En el tercer nivel está la población privada de tierras, o de tierras en escala o calidad insuficientes para un proceso virtuoso de mejoría de la cantidad y la calidad del producto. La criminalización del MST en el país de mayor reserva planetaria de tierras paradas, es simplemente absurda. La función social de la tierra está claramente estipulada en la Constitución, y la búsqueda de las personas por tierra tiene que ser vista no como amenaza sino como potencial productivo. El acceso a la tierra en este país tan bien dotado tiene que ser garantizado, pero en el ciclo productivo rural la tierra es apenas uno de los insumos.

Es importante recordar que con la conectividad online que las tecnologías modernas permiten, ser pequeño ya no representa las restricciones de antiguamente. Pequeños productores de tilapia de Piráí están conectados y venden directamente la piel para Japón, pues quien está en la *net* está al lado. Esta tecnificación del pequeño está avanzando con extrema rapidez en todas partes del mundo, desde la India hasta Kenia. La eficiencia ya no es una cuestión de tamaño. Esta tendencia se aplica no solo al pequeño agricultor rural sino a la pecuaria, a la pesca y a otras actividades tradicionalmente divididas en grandes y pequeños productores.

En su conjunto, la evolución para más calidad en los procesos productivos, mayor respeto en las relaciones de trabajo, incorporación efectiva de las dimensiones ambientales en el conjunto de las actividades, mayor equilibrio de nivel técnico entre los diversos tipos de agricultura, articulación de uso circular de productos y subproductos en el territorio, constituyen un norte para éste que es un eje absolutamente estratégico para el país.

8 - Intermediación financiera: el crédito como fomento

Los bancos comerciales en Brasil constituyen un grupo muy pequeño, que trabaja con crédito para pocos y con tasas de interés extremadamente elevadas. La tasa Selic es la más comentada en los medios de comunicación, pero con el 8,75% al año ya no constituye un factor clave. En el centro está hoy el problema de los intereses y tarifas cobrados al tomador final. La Anefac, que publica mensualmente su estudio sobre las tasas de interés practicadas, presenta la siguiente situación para febrero de 2010: para persona física el 6,92% por mes, o sea el 123% por año. Para persona jurídica, el 3,65% por mes, lo que representa el 54% por año. Son intereses absolutamente prohibitivos, pudiéndose estimar como orden de grandeza que se paga aquí por mes lo que se paga en Europa por año. Este cálculo no incluye las tarifas.

Con otra metodología, pero comparando directamente con bancos en el exterior, el IPEA constata que “para préstamos para persona física, el diferencial llega a ser de casi 10 veces más elevado para el brasilero en relación con el crédito equivalente en el exterior”:¹²

Tasa de interés anual real total* sobre préstamos personales en instituciones bancarias en países seleccionados en la primera semana de abril de 2009

Institución	País	Interés real (en %)
<i>HSBC</i>	Reino Unido	6,60
	Brasil	63,42
<i>Santander</i>	España	10,81
	Brasil	55,74
<i>Citibank</i>	EE.UU.	7,28
	Brasil	60,84
<i>Banco do Brasil</i>	Brasil	25,05
<i>Itaú</i>	Brasil	63,25

Fuente: Datos suministrados por las instituciones bancarias para los intereses y OCDE y BCB para inflación en los países seleccionados y en Brasil

* Intereses adicionados a los servicios administrativos, riesgos de incumplimiento, margen de ganancia y tributación.

Constatamos que, por ejemplo, en el caso del HSBC, la misma línea de crédito costará un 6,60% por año en el Reino Unido y un 63,42% en Brasil, en la misma institución. Esto tiene implicaciones fuertes. Significa que son instituciones que se capitalizan aquí para reforzar los desequilibrios en las matrices, o sea, financiamos en parte los costos de la crisis de los desarrollados. Significa también que practican una tasa de interés que traba las actividades económicas en el país más que fomentarlas. Y de manera más amplia, significa que las grandes ganancias se desplazaron de la producción hacia la intermediación financiera. La intermediación comercial, que trabaja con intereses en las cuotas en general superiores al 100%, también pasó a priorizar la ganancia financiera. En vez de intermediarios se trata en este caso de especuladores.

En términos de competitividad de los productores brasileiros el perjuicio es evidente. El productor aquí compite con productores en el exterior que enfrentan costos financieros incomparablemente menores. Y en Brasil los grandes grupos internacionales que tienen acceso directo al dinero en el exterior también tienen ventajas. En el plano de la pequeña empresa, la situación es simplemente difícil. En el caso del Nordeste, el estudio de los flujos financieros de la región realizada por el BNB muestra que las agencias de los bancos comerciales de la región presentan un balance negativo, o sea, retiran más de la región de lo que financian.¹³ La intermediación financiera se transformó así en un factor de elevación del llamado “costo Brasil”, y un vector importante de la concentración de renta y, por lo tanto, de reducción de la

demanda. Es significativo constatar que con la reducción del compulsorio en el momento más grave de la crisis financiera, los recursos no fueron utilizados para fomentar la economía y sí para aplicaciones en títulos públicos.

Brasil tiene evidentemente un gran triunfo en sus manos que es la posibilidad de usar los bancos oficiales para reintroducir competencia en el mercado dominado por carteles, permitiendo al mismo tiempo dinamizar la economía y estimular el consumo y la inversión. Por lo que todo indica, este mecanismo está siendo progresivamente implantado. El sistema de intermediación financiera de los grandes grupos tendrá que evolucionar hacia mecanismos de competencia. Un segundo gran triunfo es la posibilidad de continuar reduciendo la tasa Selic, lo que tiene un doble impacto: al reducirse las ganancias de los rentistas que aplican en títulos del gobierno, esencialmente bancos, los intermediarios financieros se ven obligados a buscar alternativas en el sector productivo, medida equivalente a inyectar dinero en la economía real; y al reducir los intereses sobre la deuda pública, libera recursos para la inversión pública. Recordemos que con una deuda pública de alrededor de 1,5 billón de reales, y un servicio de la deuda en torno de 180 mil millones de reales por año, se trata de un instrumento poderoso, aunque de aplicación necesariamente progresiva.

Cuando la ganancia se desplaza de manera desequilibrada hacia grandes grupos de intermediación financiera y comercial, los productores pasan a arcar con costos más elevados. Y los consumidores tendrán que enfrentar estos costos, además de pagar intereses nuevamente al adquirir los productos en cuotas. Los primeros se ven perjudicados en su capacidad de invertir y de producir, los segundos en la capacidad de consumir.

Un conjunto de iniciativas surge en los últimos años, esencialmente a través de los bancos estatales. El programa DRS del Banco do Brasil se está expandiendo, los créditos de fomento del Banco do Nordeste ya alcanzan 18 mil millones, esencialmente para pequeños productores, muchos municipios están creando bancos comunitarios de desarrollo, ya con apoyo del Banco Central a partir de 2010. Se están multiplicando también cooperativas de crédito e inclusive Oscips de intermediación financiera. Son iniciativas necesarias frente al comportamiento de los bancos comerciales, pero la racionalización del sistema de intermediación financiera constituye un vector importante de racionalización del conjunto de las actividades económicas del país. En particular, la inclusión bancaria con capilaridad, flexibilidad en los productos y en las garantías, y con intereses mínimamente compatibles con las necesidades, está en la orden del día, como factor clave de la inclusión productiva.

9 - Política tributaria

De forma general, la orientación del uso de los recursos públicos, tanto en las políticas sociales como en las medidas anti-cíclicas, gestión de desequilibrios macroeconómicos y política de inversiones, mejoró de manera muy significativa en los últimos años. Esta orientación fue complementada con políticas de crédito de los bancos públicos, de la *Caixa Econômica Federal*, del *Banco do Brasil*, del *Banco do Nordeste*, del *Banco Nacional de Desenvolvimento*, que hoy son responsables, como orden de grandeza, por mitad del crédito otorgado e incluyen cada vez más en sus criterios de financiación visiones de fomento económico, promoción social y sustentabilidad ambiental. El gran desafío en esta área no está en la orientación de la designación sino en la calidad final de los servicios, en particular en la educación y en la salud, calidad directamente afectada por la pobreza general de la parte de la población que más usa estos servicios. La calidad aquí evolucionará con el conjunto de las condiciones

de vida de la base de la pirámide social. El segundo desafío está en el volumen de transferencias que genera el servicio de la deuda pública, que bajó fuertemente en términos de porcentaje del PIB, pero que continúa drenando gran parte de los recursos públicos para alimentar un sistema rentista básicamente estéril.

Sin embargo, la mayor coherencia en la designación de los recursos públicos no fue acompañada de una comparable evolución en la política tributaria. La traba política es central en este campo, que provoca reacciones ideológicas y emocionales y toca directamente intereses cristalizados a lo largo de los años. El resultado práctico es el inmovilismo generalizado. En este sentido, cualquier propuesta deberá mostrar no solo la viabilidad técnica sino su viabilidad política.

No se trata, es importante mencionarlo, del nivel general de los impuestos. Con el 35% de carga tributaria relativamente al PIB, Brasil está en el promedio razonable de país emergente y bastante por debajo de la carga tributaria de los Estados Unidos, situada en la franja de los 40% - país de fuerte tradición privatista inclusive en la salud y en la educación e incluso en la seguridad – o de los países europeos donde el Estado administra alrededor de la mitad de los recursos del país. En los países nórdicos este porcentaje es superior a los 60%. El problema no está en el tamaño sino en donde incide el tributo.

El foco de la incidencia tributaria está en su principal función de corrección de la desigualdad. Entran aquí como evidentes el impuesto sobre las grandes fortunas y sobre la herencia, la modificación de las alícuotas del impuesto de renta, un mejor equilibrio entre impuestos directos e indirectos.

Mirando por el lado de los resultados que se buscan, se vuelve al problema central de la sociedad brasilera que es la desigualdad. El impuesto tiene que tener la redistribución como eje fundamental. Esto implica desgravar la base de la pirámide, facilitar la vida de los productores, en particular de los pequeños, y cobrar más de las grandes fortunas y de los altos rendimientos de los segmentos más privilegiados, particularmente de las ganancias financieras no productivas. En este sentido, la diferenciación de alícuotas del impuesto de renta ya adoptada constituye un avance, pero es evidente la necesidad de tener alícuotas más elevadas para niveles de renta muy elevados. En términos comparativos, la alícuota superior brasilera del 27,5%, es simplemente baja. Los impuestos directos, donde la progresividad puede ser aplicada, deben también ser privilegiados relativamente a los impuestos indirectos que son proporcionales y terminan siendo regresivos para la población de bajos ingresos.

Hay que tener igualmente en cuenta que la cuestión ambiental se está transformando en un vector importante de la modificación de las políticas tributarias. Muchos países, frente a la relativa inoperancia de los mercados de carbono, están tasando directamente las emisiones. En la línea del contaminador-pagador es natural que incidan cobros sobre quien genera costos, o descapitaliza el país al apropiarse de recursos no renovables. En este sentido, existe una revisión amplia del concepto de externalidades. La contaminación de un río genera costos mucho mayores para la sociedad en general que los costos de los filtros en una empresa. La racionalidad del mayor costo/beneficio para la sociedad es central en este proceso.

Pero la visión básica es que un país con la desigualdad que tiene no puede continuar con una carga tributaria regresiva. El rescate de la progresividad tendrá los mismos impactos que están teniendo los procesos redistributivos adoptados: dinamización de la demanda en la base de la sociedad y una ampliación de los negocios, con ganancia unitaria menor pero sobre una masa mayor de productos. Esto genera crecimiento de la economía, lo que a su vez genera viabilidad política de las reformas, en la medida en que es más viable una distribución más igualitaria de los lucros suplementarios.

10 - Políticas ambientales

El gran desplazamiento en el eje de las políticas ambientales es que pasan a permear el conjunto de las decisiones en el ámbito del Estado, de las empresas, de los movimientos sociales, del propio estilo de vida de la población. Con toda la dificultad de generalizarse una visión sistémica y de largo plazo, cuando tanto las personas como las empresas están más preocupadas con problemas inmediatos y los gobiernos con el corto horizonte de una gestión, la verdad es que la humanidad está enfrentando desafíos impostergables.

No se trata apenas del calentamiento global, que en sí constituye un inmenso desafío planetario. Son ríos contaminados, bosques deforestados, periferias urbanas donde se vive en condiciones subhumanas, ciudades prósperas que conviven con cloacas al aire libre, metrópolis paralizadas por exceso de vehículos, alimentos contaminados por agro-tóxicos, basurales a cielo abierto que producen más contaminación, más enfermedades y más costos. Es una sociedad del desperdicio en el agua mal canalizada, en los subproductos desperdiciados, en los embalajes irresponsables, en la basura de más de un kilo por persona en los centros urbanos. Y a nivel planetario, es el agotamiento de los recursos, con la sobrepesca en los mares, liquidación de las reservas de petróleo, pérdida de metales raros. El agua ya es tratada como oro azul, cuando su uso racional, así como de otros recursos, se vuelve cada vez más viable con las nuevas tecnologías.

Se trata aquí de promover el cambio cultural necesario, pues el comportamiento sustentable no puede ser reducido a la visión de una entidad burocrática que autoriza o no un emprendimiento. Cada vez más este cambio exige la convergencia de un conjunto de actores sociales, con educación ambiental, adecuación de los currículos universitarios, el refuerzo de la investigación, el cambio en la visión de la media y de los mensajes publicitarios, la producción de complementariedades inter-empresariales en los procesos productivos, adecuación de los procedimientos de la gran empresa de monocultivo, reorientación de la pecuaria, generalización de políticas tecnológicas menos agresivas.

El mundo en este plano está cambiando. La visión linear que va de la materia prima extraída de la naturaleza a la línea de producción, después para el consumo y la basura, con el agotamiento de recursos por un lado y la contaminación por otro, está cediendo el lugar para una visión circular en la que lo que se extrae se repone al final del ciclo. El nivel de consciencia se está desplazando rápidamente. Tenemos que aprender a vivir dentro de los límites estrechos que este pequeño y frágil planeta permite.

En este desafío existen inmensas oportunidades para los que sepan ver el futuro que se diseña, y que hagan a tiempo las reorientaciones que se imponen. El PDP constata un aumento de la inversión privada en I&D del 0,51% del PIB en 2005 para un 0,65% en 2010, pasando de 12 para 18 mil millones. Son cifras radicalmente insuficientes cuando se considera la importancia de los cambios tecnológicos necesarios y el papel que Brasil puede desempeñar en el área.

En este sentido, el desafío ambiental, al exigir cambios en la matriz energética, en la organización urbana, en el tratamiento de desechos, en la racionalización del uso de las materias primas, en las tecnologías organizacionales descentralizadas e integradas en cada municipio, constituye una oportunidad de avances. Las soluciones no están en contener los costos ahora manteniendo los procedimientos de siempre, pero haciendo un salto para enfrentar los desafíos en condiciones más ventajosas más adelante.

Los condicionamientos ambientales, de generación de empleos verdes, de uso de tecnologías alternativas y similares deben pasar a hacer parte de toda financiación, exención o subvención. El medio ambiente no es un entrabe, es una condición de avance acelerado hacia el futuro. Factor de reducción de desperdicios, de uso más racional de los recursos, generador de empleos, vector de adopción de nuevas tecnologías más adecuadas, promotor de articulaciones y procesos colaborativos entre empresas, el desafío ambiental debe ser visto como uno de los principales ejes de transformación para la próxima década y las futuras.

11 - Ampliación de las políticas sociales

De la misma forma como se pueden presentar impresionantes avances en las políticas sociales en el país, según vimos al comienzo del documento, con el salario mínimo, el Programa Bolsa Familia y tantos otros programas, es también preciso constatar los dramas de 30 millones de personas que viven en condiciones críticas, las inmensas villas miserias que cercan nuestras ciudades, la criminalidad ampliamente diseminada, la desigualdad en el acceso a los servicios más elementales, más del 40% de la población en la informalidad. En otros términos, los avances son grandes, pero la deuda acumulada es inmensa. Se hace vital asegurar que la política adoptada por un gobierno se transforme en política del Estado, manteniendo la continuidad y la coherencia.

La dimensión económica de la pobreza tiene evidentemente un papel central, pero está lejos de ser la única. Proyecciones recientes del Ipea nos dejan optimistas sobre este primer papel de las políticas sociales. “Si se proyectan los mejores desempeños brasileros alcanzados recientemente en términos de disminución de la pobreza y de la desigualdad (período 2003-2008) para el año de 2016, el resultado sería un cuadro social muy positivo. Brasil puede prácticamente superar el problema de la pobreza extrema, así como alcanzar un índice nacional de pobreza absoluta de apenas el 4%, lo que significa casi su erradicación.”¹⁴ El nivel de ingreso en los segmentos más críticos progresa. Sin embargo, la desigualdad de renta evoluciona de forma mucho más lenta, por el punto de partida extremadamente bajo de la base de la pirámide social y se vuelve esencial ahora expandir y mantener el conjunto de políticas que favorecen el equilibrio social y regional. Se acumulan aquí las desigualdades entre segmentos de la sociedad, entre regiones, desigualdad de género, de raza, y entre zonas rurales y urbanas.

A partir de Amartya Sen, pasamos a considerar de manera sistemática las dimensiones no económicas de la pobreza. En este sentido, las políticas sociales deben dinamizar el acceso democrático y de calidad a los servicios básicos. El gran desafío aquí es reducir la polarización que la desigualdad fue cristalizando en todas las áreas, con educación de pobre y de ricos distantes, y el equivalente en las áreas de salud, de ocio, de cultura y así sucesivamente. Este vector implica un esfuerzo generalizado de universalización, pero también de calificación del conjunto de los servicios públicos. Las políticas afirmativas no constituyen privilegios, corrigen privilegios, y el Estado tiene un papel fundamental a desempeñar en este proceso.

Tal como las políticas ambientales, lo social tiene fuerte dimensión de transversalidad. Las políticas sociales constituyen al mismo tiempo sectores de actividad, como salud, educación, cultura, deporte, información, ocio, seguridad – el conjunto de las inversiones directamente orientadas hacia la valorización de las personas – y una dimensión de todas las otras actividades, como relaciones de trabajo, calidad de las infraestructuras,

formas de organización de la producción agrícola y así sucesivamente. En este sentido, son políticas que comprenden todos los sectores de la sociedad. El Estado tiene, sin duda, un papel central para desempeñar, en particular en la garantía de acceso a los principales servicios públicos. El tercer sector está mayoritariamente concentrado en las políticas sociales y presenta una elevada eficiencia pues se trata en general de actividades que exigen articulación directa y concreta con personas, barrios, comunidades. Y las empresas hoy están yendo mucho más allá de la cosmética en términos de responsabilidad social. Un estudio comparado de políticas sociales en el programa *Gestão Pública e Cidadania* de la *Fundação Getúlio Vargas* de São Paulo, muestra que el denominador común de las políticas sociales que demostraron gran eficiencia en las diversas regiones del país es el hecho de ser ejecutadas en conjunto, involucrando tanto al sector público como a empresas y a organizaciones de la sociedad civil. Se vuelven así más sustentables y permanentes.

La inclusión social no comprende apenas el acceso a la renta y a los servicios públicos. Incluye también el derecho de apropiarse de la construcción de estas políticas, de ser ciudadano. En este sentido, políticas descentralizadas, administradas a nivel del territorio donde las personas puedan participar directamente, constituyen la forma privilegiada de organización. Al mismo tiempo, las alianzas, consorcios intermunicipales, cofinanciamiento de programas, control cruzado de gestión y de resultados, sistemas compartidos de información y otros mecanismos permiten democratizar gradualmente el proceso decisorio sin fragmentar las políticas.

Es importante destacar la dimensión de las políticas sociales: en los Estados Unidos, solo la salud representa el 17% del PIB, es el mayor sector económico del país. Vimos anteriormente que la educación comprende más de un cuarto de la población en Brasil, entre alumnos, profesores y administradores. La seguridad se está transformando en un área de gran peso social. Las actividades culturales están siendo cada vez más amplias. La realidad es que el conjunto que podemos caracterizar como políticas sociales tiende a ser el principal eje de actividades en la sociedad moderna. No es un complemento de los procesos productivos, es el proceso central de transformación de la sociedad. Y la presencia mayor del Estado en los países más avanzados está directamente relacionada con la expansión de estas políticas, que no generan “inflado” de la máquina con burócratas sino que aseguran una mejor cobertura de educadores, médicos, enfermeros, agentes sociales.

Una consideración particular sobre las políticas de seguridad. La polarización tradicional de las visiones presenta propuestas represivas de un lado y sociales de otro. Y con las acusaciones recíprocas de truculencia o de pasividad. En realidad, si consideramos la cifra vista antes, del 27% de jóvenes entre 15 y 24 años de edad en las metrópolis brasileras que no están ni en la escuela ni trabajando, la base social para la inseguridad es evidente. Y el crimen organizado pasa a tener una fuente ilimitada de mano de obra. En este sentido, en la línea de los trabajos de Luis Eduardo Soares, entendemos hoy la necesidad de una política combinada de fuerte aparato represivo contra el crimen organizado y de fuerte progresión de las políticas sociales inclusivas. Mientras haya una masa de jóvenes sin lugar en la sociedad y sin perspectivas, la construcción de más prisiones y la compra de más vehículos policiales, continuará representando apenas el corto plazo.

Las políticas sociales, como sectores específicos y como eje transversal, aparecen en realidad en los diversos puntos de la presente agenda, en las propuestas de una política de garantía del empleo, de la reducción de la jornada, del acceso a la banda ancha, de refuerzo del universo de la educación, de la política de apoyo a la agricultura familiar y así sucesivamente. En términos generales, yendo más allá del PIB y de la visión estrecha del crecimiento económico, se trata de asegurar la elemental calidad de vida para todos.

Nota final

Lo que se constató en el conjunto de las discusiones que llevaron al presente documento es antes que nada un fuerte optimismo con relación a la dinámica que el país asumió en los últimos años. Visiones diferenciadas, pero que tienen en común la búsqueda de convergencias y sugerencias de nuevas oportunidades que pueden aprovecharse.

Existe un acuerdo general sobre los rumbos y sobre los principales ejes de cambio que se comprobaron en los últimos años: política redistributiva, consumo de masa, conducción prudente de la macroeconomía, diversificación de mercados externos, refuerzo del mercado interno, conducción ejemplar en el enfrentamiento de la crisis financiera, la importancia creciente de los desafíos ambientales, la articulación latinoamericana.

En su conjunto, aparece en el horizonte la construcción de un universo más equilibrado. En el plano social, con reducción de las desigualdades, en el plano ambiental con el rescate de la sensatez en el uso de nuestros recursos, en el plano económico con la búsqueda de soluciones innovadoras frente a los nuevos paradigmas tecnológicos.

Las sugerencias dispersas en las numerosas discusiones y entrevistas muestran antes que nada sensatez, búsqueda de intereses comunes, con innumerables sugerencias puntuales que no fue posible recoger aquí, pero que podrán ser objeto de otra sistematización.

Ladislau Dowbor es doctor en Ciencias Económicas por la Escuela Central de Planificación y Estadística de Varsovia, profesor titular de la PUC de São Paulo y consultor de diversas agencias de las Naciones Unidas. Es autor de *“Democracia Econômica”*, *“A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada”*. Sus numerosos trabajos sobre planificación económica y social están disponibles en el sitio <http://dowbor.org> – Contacto ladislau@dowbor.org

Notas

¹ DIEESE – Mercado de Trabalho Brasileiro: evolução recente e desafios, DIEESE, 10 de março de 2010 - <http://www.dieese.org.br/ped/mercadoTrabalhoEvolucaoDesafiotexto2010.pdf>

² Marcelo Neri, Instituto Brasileiro de Economia da FGV, informe Ensp, 26 de março 2010 <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/materia/index.php?origem=3&matid=20887>

³ Ver artículo de primera página de la Folha de São Paulo del 18 de abril de 2010, p. A13 – *“Fue una pequeña gran década,”* dijo Marcelo Neri, jefe del *Centro de Políticas Sociais da FGV-Rio*. *“Y la mejoría en la renta hoy es mucho más sustentable, pues está apoyada más en la renta del trabajo”*. En el promedio de la década la renta del trabajo explicaría el 67% de la reducción de la desigualdad. El *Programa Bolsa Família*, cerca del 17%; los gastos con seguridad social el 15,7%. Desde 2003 fueron creados 12,2 millones de empleos formales”.

⁴ Ipea – Desigualdade e Pobreza no Brasil Metropolitano – Comunicado da Presidência n. 25, p. 3 http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/comunicado_da_presidencia_n25_2.pdf

⁵ Ipea – Pobreza, Desigualdade e Políticas Públicas – 12 de janeiro de 2010, p. 9 Comunicado da Presidência n. 38 - <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>

⁶ El artículo mencionado de Marcelo Neri comenta: *“Brasil tiene hoy 30 millones de miserables sobreviviendo con R\$ 137 por mes. Pero serían más de 50 millones si la velocidad de la disminución de la pobreza no hubiese acelerado en los últimos años”*. FSP, 18/04/2010, p. A13

⁷ DIEESE – Mercado de Trabalho Brasileiro: evolução recente e desafios, DIEESE, 10 de março de 2010 - <http://www.dieese.org.br/ped/mercadoTrabalhoEvolucaoDesafiotexto2010.pdf>

- ⁸ Los resultados de una investigación básica sobre el asunto, con 89 propuestas prácticas, pueden ser encontrados en el informe *Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local*, en <http://dowbor.org/09dlfinalnovaedica63p.doc>
- ⁹ IPEA – PNAD 2008, Primeiras Análises, Setor Rural – 29 de Março 2010 – Comunicados n. 42
- ¹⁰ Iaastd - <http://dowbor.org/wp/?p=1147>
- ¹¹ Sobre las experiencias del BNB, ver en particular el estudio de Clarício dos Santos Filho, <http://bit.ly/bp1f3J>
- ¹² IPEA – Comunicado da Presidência n. 20, *Transformações na indústria bancária brasileira e o cenário de crise*, p. 15, tabela 2, 7 de abril de 2009; el estudio de la *Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade* (Anefac) está disponible en <http://www.anefac.com.br/pesquisajuros/2010/fevereiro2010.pdf>
- ¹³ Airton Saboya – *Semiárido em Transformação*, março de 2010, disponible en <http://criseoportunidade.wordpress.com/category/airton-saboya/>
- ¹⁴ Ipea – *Pobreza, Desigualdade e Políticas Públicas* – 12 de janeiro de 2010, Comunicado da Presidência n. 38 – p. 8 – <http://ipea.gov.br>

