



Cuando una coalición de organizaciones de la sociedad civil comenzó a adentrarse en las finanzas del poderoso banco nacional de desarrollo de Brasil, cuestionó el statu quo y comenzó a exigir una política económica más transparente, equilibrada y democrática.

Foto cortesía de Ibase.

El siguiente estudio de caso describe los primeros esfuerzos liderados por una red de organizaciones de la sociedad civil en Brasil para exigir la rendición de cuentas del banco de desarrollo de dicho país que se caracteriza por ser poco transparente: el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Este es un resumen de un estudio más profundo preparado por Peter Spink como parte del programa de aprendizaje de la Iniciativa de Colaboración Estratégica del IBP. Dicho programa busca evaluar y documentar el impacto del compromiso de la sociedad civil en la elaboración de presupuestos públicos.

Descargue el PDF del estudio de caso completo en <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/BNDES-Platform-Full-study.pdf>.

BRASIL: SOCAVAR EL MURO DE POLÍTICAS DEL BNDES

Cuando un grupo de organizaciones de la sociedad civil (OSCs) inició una campaña aparentemente directa para exigirle más transparencia y rendición de cuentas al banco de desarrollo de Brasil, encontró mucho más en juego de lo que anticipaba.

Mediante dictaduras militares y administraciones conservadoras y progresistas, Brasil ha luchado constantemente por una política económica que ha creado poderosas corporaciones multinacionales con recursos industriales y naturales, todo en nombre del interés nacional.

En el centro de esta estrategia está el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES), un banco de desarrollo propiedad del estado con un presupuesto que ya excede, incluso, el del Banco Mundial. Gracias a sus logros históricos y las credenciales profesionales de su personal, el BNDES ha gozado del privilegio único para una entidad pública de ser eximido de casi cualquier forma de supervisión o escrutinio público.

Al desafiar al BNDES, estas pequeñas organizaciones con escasos recursos se enfrentaban a intereses poderosos y arraigados que habían gozado de los beneficios de un dogma económico incuestionable. Y, aunque Brasil ha logrado grandes avances bajo el liderazgo del BNDES, aún hay millones de brasileños

pobres y desatendidos cuyos intereses han sido sacrificados, aquellos que podrían haberse beneficiado con diferentes estrategias económicas, que han sido desplazados para la construcción de represas y otros proyectos de infraestructura industrial, y que han cargado con el costo de la degradación ambiental producida por la tala de árboles y la minería.

Este no es un caso de éxito rotundo de activismo presupuestario, sino uno que demuestra cómo, entrometerse en las finanzas de una institución estatal puede cuestionar el statu quo y abrir los ojos del público ante la necesidad de una política económica más equilibrada y democrática.

LOS PROBLEMAS: UNA INSTITUCIÓN QUE ESTABA FUERA DE ALCANCE Y ESTABA EXENTA DE REPROCHES

El BNDES es una entidad híbrida. Es una empresa privada de propiedad pública. Recibe ingresos privados de los intereses que los prestatarios pagan (que se comparten, en parte, con sus empleados), pero también recibe periódicamente fondos públicos para aumentar su capital. Además, a través de una subsidiaria que hace inversiones de capital, el BNDES tiene una importante participación accionaria en diferentes empresas.

Las llamadas «empresas propiedad del estado», como el BNDES, pueden operar bajo el control directo del gobierno, pero legalmente se las considera

empresas privadas, con todas las protecciones y la privacidad que ello implica. Algunos describen los recursos públicos que se canalizan a través de empresas propiedad del estado como un «presupuesto paralelo», y la cantidad de recursos controlados por el BNDES es enorme. Recaudando fondos mediante la venta de bonos, el Tesoro insertó un total de USD 180 mil millones en el BNDES en el periodo 2008-2010.

El BNDES ha sido una fuerza económica destructiva desde que se estableció en 1952. En sus inicios, se lo conocía como el BNDE (antes de que se agregara la S de *social*) y contribuyó positivamente a dar forma a la estrategia de crecimiento económico de Brasil de «industrialización con sustitución de importaciones», una política mediante la cual se reemplazan las importaciones con productos fabricados localmente, por lo general, con intervenciones del estado para brindarles a los productores nacionales una ventaja competitiva. En la década de 1990, el BNDES realizó una reorientación de sus actividades en relación con las industrias exportadoras y la infraestructura orientada a las exportaciones.

Sin embargo, un aspecto constante de la historia del BNDES, ha sido la falta de información clara, sistemática o rutinaria sobre las empresas que han recibido su apoyo.

Existe una creencia sólida dentro de la organización de que si el personal es profesional y se selecciona correctamente siguiendo procedimientos estrictos, éste hará su trabajo en nombre del interés del público, sin necesidad de control externo o transparencia. De hecho, el BNDES es reconocido por atraer los mejores talentos y establecer un estándar alto con su examen de ingreso altamente competitivo. Aún así, dado que muchos de los miembros del personal tienen antecedentes similares en actividades comerciales, económicas y de ingeniería, y provienen de organizaciones educativas selectas, el BNDES tiene una visión limitada y legalista de sus responsabilidades.

En 2010, por ejemplo, cuando los fiscales públicos del Estado de Pará, en el norte de Brasil, presionaron al BNDES para que dejara de darles préstamos a empresas que tienen cargos por eliminación ilegal de árboles para la cría de ganado bovino, el BNDES se negó a hacerlo con el argumento de que las empresas eran «inocentes hasta que se demostrara su culpabilidad» y citó la defensa antepuesta por las empresas en cuestión de que las violaciones habían sido perpetradas por contratistas terceros que no habían obedecido órdenes. Según los activistas, no tiene sentido recurrir a la «autoridad moral» con el BNDES cuando sólo responde con argumentos estrictamente legales.

A decir verdad, el BNDES pocas veces ha sido objeto de activismo y protestas; es más común que esto provenga de sus clientes. Los activistas locales de América Latina y África han organizado protestas contra los proyectos de obras públicas de gran escala patrocinados por el banco que han desplazado ciudadanos, amenazado el medio ambiente y perjudicado las condiciones de vida de comunidades tradicionales.

Pero eso está cambiando y, quizás, se deba a los esfuerzos descritos en este estudio de caso. El BNDES ha sido cada vez más objeto de diversas preocupaciones entre las OSCs. Algunas organizaciones se han centrado en promover más justicia en el banco dadas las tasas de éxito de financiación tan diferentes que los distintos actores económicos parecen tener. Otros activistas se han movilizado para que el BNDES asuma una política social más eficaz, que incluya la manera en la que se realizan las donaciones directas (subsidios) de su importante fondo social, que recibe una porción obligatoria de las ganancias del banco. Finalmente, están quienes lamentan la falta de una estructura de gobernabilidad eficaz y mecanismos de informe que le brindarían la transparencia necesaria para promover un debate público sólido sobre

muchas de estas cuestiones. Algunos críticos ven al BNDES como la clave del actual modelo de desarrollo de Brasil, que favorece a las empresas de gran escala, casi monopólicas de los sectores de la exportación.

La perspectiva legal exclusiva del BNDES, sus conexiones con la élite brasileña, su cultura organizativa y la falta de una agenda clara por parte de sus posibles críticos son factores que han hecho que el activismo sea un desafío, como lo ilustra una campaña conducida por una OSC brasileña.

LA CAMPAÑA

Las preocupaciones por la presencia del banco en diferentes áreas ambiental y socialmente sensibles, su creciente influencia y la constante falta de transparencia contribuyeron a la decisión de una OSC de Río de Janeiro, *Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas* (Ibase), de lanzar un programa sobre “Desarrollo y derechos” en 2005. Los objetivos del programa eran: crear una base de información independiente para los movimientos sociales y las OSCs preocupadas por la manera en la que el banco interpreta su misión pública; crear canales para la participación social; y ayudar a formular propuestas para redirigir las acciones del banco hacia estrategias alternativas de desarrollo con un mayor énfasis en la erradicación de las desigualdades sociales y económicas. En 2007, a partir de este primer esfuerzo, 25 organizaciones y redes sociales, muchas de ellas involucradas en grupos de movilización basada en sectores, se reunieron para crear la Plataforma del BNDES, el tema central del estudio de caso.

Antes de que se estableciera formalmente la Plataforma del BNDES, Ibase y la Red de Instituciones Financieras Multilaterales de Brasil (*Rede Brasil*) mantuvieron reuniones con la Dirección Social del BNDES para analizar, entre otras cosas, una política de información abierta. Aunque el personal del BNDES apoyaba la idea inicialmente, un cambio en el liderazgo del banco puso fin a su actitud cooperativa. Para 2007, ni siquiera se había elaborado un borrador de una política de información.

Por lo tanto, se hizo evidente para las organizaciones que participaron en los debates que el banco no cambiaría de opinión sin una movilización social más significativa. Hacia junio de 2007, Ibase había reunido a los primeros miembros de la Plataforma del BNDES. Juntos, emitieron un documento de política de consenso de 20 páginas y presentaron una solicitud formal para una reunión con el nuevo presidente del BNDES.

En esa reunión, en respuesta a las demandas de la Plataforma, el presidente del BNDES aceptó publicar los 50 préstamos más grandes para proyectos privados en cada una de las áreas temáticas del banco e implementar cláusulas sociales en los contratos del banco para cubrir temas como mano de obra esclava y discriminación racial y de género.

A principios de 2008, el BNDES comenzó a publicar detalles de sus proyectos más grandes en el marco de un nuevo programa, BNDES Transparente, y la Plataforma lanzó su nueva página de Internet en la que reunía y presentaba, sistemáticamente, toda la información disponible sobre las actividades del BNDES. Mientras tanto, los miembros de la Plataforma continuaron dialogando con el banco sobre sectores de preocupación especial, como el etanol y la hidroelectricidad. Un año después, el BNDES publicó por primera vez una lista completa de todos los préstamos de inversión otorgados el año anterior. Sin embargo, la información era limitada.

El BNDES no brindó suficiente información para identificar la ubicación específica de muchos proyectos, y los datos fueron publicados en un formato que requería una amplia transcripción para realizar un trabajo estadístico.

Mientras tanto, en otras áreas, el diálogo se interrumpía: las reuniones temáticas planificadas eran postergadas y algunas de las figuras más comprensivas dentro del banco iniciaban cambios en sus carreras profesionales que cambiaban su enfoque.

A fines de 2009, la Plataforma mantuvo un debate de mesa redonda para las comunidades que se habían visto afectadas por varios proyectos del BNDES, las cuales culminaron con una manifestación en las afueras del BNDES. Esto creó una coyuntura crítica para la Plataforma. Estaba presente el sentimiento entre algunos miembros de que el diálogo había fallado y que se necesitaban acciones directas.

Ibase, que actuaba como secretaria de la Plataforma, siempre había seguido una estrategia de activismo que abordaba la necesidad de encontrar una agenda común y positiva con las instituciones del gobierno, y estaba poco dispuesta a movilizar protestas. De modo que, cuando el BNDES anunció que ayudaría a financiar el controvertido plan hidroeléctrico de Belo Monte, los miembros de la Plataforma, actuando de manera independiente, tomaron la delantera. Las protestas fueron cada vez más multitudinarias fuera de la sede central del BNDES.

La Plataforma en sí misma se centró en desarrollar un mapa interactivo de los proyectos del BNDES y continuó presionando al personal técnico del banco para acceder a más información. En ese momento tuvo que retomar una estrategia más antagónica cuando el vicéfiscal federal de Brasil comenzó a investigar la posible responsabilidad del BNDES en la violación de los derechos de la gente al financiar la represa de Belo Monte. Las organizaciones que tenían conexiones con las comunidades se vieron obligadas a hacer una declaración, y lo hicieron. Cuarenta y cinco OSCs, incluidas Ibase y *Rede Brasil*, emitieron una declaración al BNDES en donde se le responsabiliza por los impactos ambientales que el complejo de Belo Monte causara.

En este período, los miembros de la Plataforma se dividieron respecto a la dirección de la estrategia de activismo. Aunque actuaron de manera independiente de la plataforma, es posible que la falta de consenso haya obstaculizado el funcionamiento de la Plataforma como un todo.

Aún así, la Plataforma pudo organizar una serie de seminarios con académicos, activistas y miembros del Instituto de Investigación Económica Aplicada para analizar el papel del BNDES y otras empresas propiedad del estado en Brasil. Ibase usó sus habilidades de monitoreo presupuestario para realizar un análisis detallado del financiamiento del BNDES a fin de aportar información a los debates. Y, en medio de la controversia respecto de Belo Monte, la prensa también renovó su interés en el BNDES. Se descubrió que los periodistas comenzaban a consultar la página de Internet de la Plataforma, que antes tenía poca influencia en las noticias, para elaborar sus historias. Ibase y la Plataforma también publicaron una opinión conjunta en uno de los principales periódicos de Brasil, en la que manifestaban que el debate respecto del BNDES cuestionaba el actual modelo de desarrollo del país.

Aunque poco predispuesta, Ibase comenzaba a adoptar una actitud más audaz. Lamentablemente, la escasez de financiamiento obligó a la organización a reducir su personal en un tercio a medida que ganaba confianza e ímpetu. A pesar de las pérdidas, Ibase y la Plataforma siguen siendo relevantes.

En 2011, el BNDES se involucró en otro asunto controvertido. Esta vez, relacionado con un préstamo para apoyar una compra por parte de la cadena de supermercados más grande de Brasil, *Pão de Açúcar*, del gigante francés Carrefour. El BNDES se vio afectado porque el préstamo, supuestamente, había sido acordado a través de una reunión privada entre el presidente de *Pão de Açúcar* y el presidente del banco, con lo que se exponía demasiado

notoriamente la naturaleza de la relación del banco con la élite comercial del país.

La controversia se amplió y llegó a la legislatura. La oposición formuló propuestas para poner límite a la emisión federal de deuda pública, en particular, para limitar la venta de bonos para financiar los aumentos de capital del BNDES. Aunque estaba claro que la Oficina del Presidente vetaría esto, el problema se había planteado. La Plataforma podía adoptar ahora otra postura en este periodo, y elaboró un informe que se leyó y se presentó formalmente a la comisión que debatía la emisión de deuda. Aunque, finalmente, no se hicieron cambios en las ventas de deuda ese año, la Plataforma consideró que había obtenido una victoria moral.



TÁCTICAS PARA HACER QUE EL BNDES SEA MÁS TRANSPARENTE Y RESPONSABLE

Creación de coaliciones

- Formar una red de organizaciones de la sociedad civil y formular un documento de consenso con demandas específicas
- Organizar debates entre investigadores, activistas y académicos sobre cuestiones más amplias en juego
- Publicar un informe con un análisis detallado de las implicaciones de las actividades financieras del BNDES

Movilización de los grupos de base y difusión en los medios

- Movilizar a las comunidades afectadas por la actividad del BNDES y organizar protestas
- Ayudar a los periodistas a investigar y escribir artículos de opinión
- Crear una página de Internet para recopilar de manera accesible toda la información sistemáticamente disponible sobre las actividades del BNDES

Hacer participar a los gobiernos

- Dirigir solicitudes a los directores del BNDES en las que se pida una política de información abierta y cláusulas sociales en los contratos de préstamo
- Mantener el diálogo con personal comprensivo dentro del banco

Litigación estratégica

- Amenazar con un litigio basado en el concepto legal de Brasil de «responsabilidad conjunta»

CAMBIOS A CONSECUENCIA DE LA CAMPAÑA

Cuando se decidió, en 2009, que un equipo de investigadores seguiría el trabajo de Ibase y la Plataforma del BNDES, parecía que el cambio en el banco era inminente. En retrospectiva, las prácticas del BNDES han demostrado ser más resistentes al cambio que lo que se anticipaba. Esto hizo que el equipo de investigación acuñara el término «muro de políticas» para describir lo que consideraban como un punto estratégico en una estructura más grande de

intereses arraigados. Las políticas y prácticas del BNDES pusieron en juego mucho más que sólo la responsabilidad de la organización, sino también un conjunto de inversiones de alto perfil y un modelo de desarrollo económico que ha creado una élite comercial y política en Brasil.

Pero ya se empiezan a ver grietas en el muro de políticas. Atribuir esas grietas directamente a la Plataforma sola sería exagerar su importancia, pero ha sido relevante.

Ibase y la Plataforma del BNDES fueron pioneras en sus primeras conversaciones con el BNDES. Y, aunque muchas de las promesas hechas no se han cumplido, la Plataforma abrió un espacio para el debate *dentro* de la organización que antes no existía. Aunque muchos de los pasos que el BNDES siguió en el marco de su programa BNDES Transparente han sido simbólicos, responden directamente a las demandas presentadas por la Plataforma y sus miembros y son, al menos, un comienzo.

La Plataforma también se ha convertido en el centro de documentación de información sobre el BNDES. Nuevos datos sobre las actividades del BNDES, los comunicados de prensa y los llamados a la acción llegan a cientos de personas dentro de la red y más allá, incluida la prensa. Posiblemente, los esfuerzos de la Plataforma y sus miembros clave para organizar los debates públicos sobre el papel del BNDES han alentado gradualmente nuevas voces para expresar sus preocupaciones, incluido el director de una importante escuela de negocios que escribió un artículo de opinión en el que critica al BNDES y lo denomina un «distribuidor de bienestar corporativo».

Quizás, lo más importante es que la Plataforma ha constituido una base de entrenamiento de distintos tipos para las OSCs. Los debates entablados entre miembros de la Plataforma respecto de si seguir una estrategia de acción directa o adoptar una más colaborativa han ayudado a las organizaciones a agudizar su sentido de propósito y resolución. Y la Plataforma ha sido una rampa de lanzamiento para otras. Mientras Ibase se adaptaba a su menor cantidad de personal, varios de sus ex empleados formaron una nueva organización, More Democracy (Más Democracia), que se enfocó en la cómoda relación entre el Estado (incluidas las empresas propiedad del estado) y los principales grupos económicos. Cuando la ley de acceso a la información de Brasil entró en vigor en mayo de 2012, More Democracy la utilizó inmediatamente para solicitar más información sobre las actividades, los proyectos, las encuestas de impacto y otros documentos del BNDES.

Es probable que la Plataforma nunca se mancomune en un solo movimiento, pero ha dejado su marca en los esfuerzos significativos y continuos de democratizar el BNDES.



RESULTADOS DE LA CAMPAÑA DE LA PLATAFORMA DEL BNDES

- El programa BNDES Transparente se inició para compartir información acerca de los préstamos del BNDES
- El BNDES invitó a los movimientos sociales a analizar sus procedimientos por primera vez en la historia
- Un debate de mesa redonda para las comunidades afectadas por los proyectos financiados por el BNDES inició una serie de protestas
- Una red poco conectada de grupos de activistas ha centrado cada vez más sus esfuerzos en el BNDES
- Los periodistas y académicos han sido más eficaces en plantear sus preocupaciones acerca del BNDES
- Un informe de la Plataforma se utilizó como evidencia ante un comité del congreso que revisaba los procedimientos de emisión de deuda
- Hay más conciencia acerca de la centralidad del BNDES en muchos problemas políticos importantes

CONCLUSIONES

Alguien siempre debe dar el primer paso. Para cada instancia de activismo exitosa, hay generalmente un caso menos exitoso que preparó el terreno.

La Plataforma del BNDES es un esfuerzo pionero, pero ya no es el único. Los medios y otros actores institucionales, incluida la comunidad académica, están presionando al BNDES. Aunque quizás el «muro de políticas» aún no se ha derribado, ciertamente hay una nueva coalición de activismo en formación, y la Plataforma del BNDES ha tenido un papel clave en la ola de cambio.

La Plataforma ha demostrado que los procedimientos del BNDES son opciones políticas encubiertas como decisiones técnicas. Y es posible que una nueva generación de activistas y críticos se asegurará de que esas opciones sean transparentes y democráticas.

Oficinas del International Budget Partnership

820 First Street NE Suite 510
Washington, DC 20002 USA
Tel: +1 202 408 1080
Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601
Del Carmen, Coyoacán,
C.P. 04100 México, D.F.
Tel: +5255 5658 3165
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,
Buchanan Square
160 Sir Lowry Road
Woodstock, Sudáfrica
Tel: +27 021 461 7211
Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis
Near SVP School,
off Mira-Bhayender Road,
Beverly Park, Mira Road (E)
401107 Mumbai, India
Tel: +91 22 2811 4868
+91 96 6507 1392