



Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"
Programa de Desarrollo e Instituciones

INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 12 – Número 6

Diciembre de 2019

Índice

Resumen Ejecutivo	2
-------------------------	---

Columnas:

Los "pactos sociales" y el proceso de mercado Marcelo F. Resico.....	3
El régimen de las infraestructuras afectadas a los servicios públicos en el contexto de la desregulación Ignacio M. de la Riva.....	7
América Latina em Sedição: um laboratório fecundo para as investigações institucionalistas Miguel Bruno.....	10

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Asistente de Edición: Santiago Franco

Email: programadei@uca.edu.ar

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina, se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que se considere de relevancia académica.

Resumen Ejecutivo

El Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna, **Los “pactos sociales” y el proceso de mercado**, Marcelo Resico plantea, frente a dos posturas antagónicas sobre la utilidad de los acuerdos sociales en el proceso económico, una tercera vía que intenta reconciliar los intereses de las partes. Dicha postura está presente en las denominadas “economías coordinadas de mercado”. Ligado a este concepto, plantea que los distintos sectores se encuentran en pleno derecho de expresar sus correspondientes intereses siempre que consideren su repercusión en el bien común. A modo de conclusión, enfatiza en la necesidad de generar diálogo político para impulsar los consensos fundamentales sobre el orden económico y políticas de mediano plazo.

En la segunda columna, **El régimen de las infraestructuras afectadas a los servicios públicos en el contexto de la desregulación**, Ignacio de la Riva estudia la propiedad privada de un buen número de redes de infraestructuras afectadas a la prestación de servicios públicos. Estas son un fenómeno habitual tras la privatización de las prestadoras de esos servicios, ocurrida durante la década de los noventa. Tal escenario conllevó un profundo cambio en la configuración jurídica de esas redes, que han dejado de ser bienes del dominio público estatal para quedar sujetas a un régimen de propiedad privada. Dada la condición monopólica de la mayor parte de dichas redes, el diseño de su marco regulatorio ha debido poner especial cuidado en la necesidad de incorporar técnicas orientadas a asegurar su neutralidad.

En la tercera columna, **América Latina em Sedição: um laboratório fecundo para as investigações institucionalistas**, Miguel Bruno explica, partiendo del conflictivo contexto de manifestaciones sociales en la región, el impacto que genera el proceso de financiarización respecto a la desigualdad social. A su vez destaca que dicho proceso trae déficits democráticos recurrentes, los cuales tienen un impacto directo en el desarrollo macroeconómico. En contraste, afirma que el mercado y el estado deben complementarse y no funcionar como sustitutos; de acuerdo con esta interpretación propone una visión institucionalista en donde se garanticen las libertades individuales sin descuidar las repercusiones sociales.

Columnas

Los “pactos sociales” y el proceso de mercado

Por Marcelo F. Resico*

Existe un debate acerca de la utilidad de los pactos o acuerdos sociales como recurso de la política económica. Algunos sostienen que cualquier tipo de acuerdo social para encauzar u orientar la economía, o va a tener un efecto despreciable, y sólo en el corto plazo, o es parte de un corporativismo obstructivo que pone en riesgo el crecimiento y desarticula el capitalismo bien entendido. Por otra parte, existe otra postura que tiende a concebir los acuerdos o pactos sociales como una manera de “humanizar” o “socializar” el funcionamiento de los mercados, entendiendo a éstos últimos como inhumanos y antisociales por naturaleza. Por este motivo tienden a obstaculizar su funcionamiento, creyendo que están haciendo lo correcto para la gente.

De este modo cada punto de vista se opone al de la otra parte, como suele suceder, y podemos observar que los resultados no son buenos por ninguno de los dos caminos. En la primera postura se vulnera generalmente los equilibrios sociales y se desmejoran las condiciones en este sentido: puede aumentar la desigualdad, la pobreza o ambas. En la segunda postura, sin embargo, el camino de “humanizar la economía,” obstruyendo su funcionamiento, por lo general lleva a la desinversión y la disminución de las oportunidades económicas, que son fundamentales para la creación de nuevos empleos.

Nos gustaría aportar en realidad frente a la necesidad de reacomodamientos en la economía existen tres estrategias posibles: La primera, es “no hacer nada” (dado que se supone que el “mercado se autorregula”), esta puede conllevar en varios casos un elevado costo social. La segunda planteada es la que tiende al control-coactivo, que interrumpe el proceso económico del sistema de precios, y, con el humanitario objetivo de defender a las personas y los grupos más desfavorecidos, termina conduciendo en el corto o mediano plazo a desequilibrios económicos. Pero existe una estrategia superadora, consiste en la intervención-cooperativa, la cual alienta el proceso de ajuste moderando sus consecuencias sociales y humanas, y apoya permanentemente a los grupos más débiles, para lograr una reinserción en un escenario que se espera como más favorable.

*“existe un apoyo institucional
a la formación de
compromisos creíbles que
mejoran las posibilidades de
éxito de las propias políticas
a implementar”*

En la línea de esta última estrategia –y como sucede en muchos casos en el ámbito de las ciencias sociales y de la acción humana– lo óptimo suele estar en un justo medio, o mejor en una cierta armonización de los

* Doctor en Economía. Director del Programa de Desarrollo e Instituciones de la UCA

objetivos que se toman en primera instancia como opuestos. Entendiendo que la economía de mercado es un tipo de organización social, y una institución creada por la interacción, es coherente apuntar a que sus aspectos económico y social sean armonizados. Asimismo, una sociedad humanitaria y equitativa no puede existir sin un proceso económico eficiente al mismo tiempo. No es eficiencia versus equidad, sino una equidad eficiente o una eficiencia con equidad.

"aquel estado [...] que logre una resultante hacia el bien común, desde [...] la armonización de los intereses particulares, habrá dado con el arte más alto de la política."

Esto es lo que sucede en lo que se ha denominado "economías coordinadas de mercado," que suelen encontrarse en el centro y norte de Europa, pero también en algunos países asiáticos. En estas sociedades se apunta a facilitar la coordinación entre grupos de interés a través de procesos de interacción estratégica para el logro de los objetivos socio-económicos, en línea con la lógica del mercado. Esto implica adecuarse a las necesidades de la racionalidad económica, pero no de forma abrupta y con altos costos sociales (que generalmente deben cargar en mayor proporción a sus capacidades los más débiles) sino a través de un proceso de negociación colectiva en el que participan todos los grupos involucrados y se establece un modo equitativo de repartición de costos y beneficios en el proceso de cambio que se necesita emprender.

De este modo no sólo se orientan la estrategia y las acciones en la dirección requerida por la lógica económica o los objetivos planteados, sino que existe un apoyo institucional a la formación de compromisos creíbles que mejoran las posibilidades de éxito de las propias políticas a implementar. En este enfoque se apunta a la construcción de confianza y al logro de objetivos de mediano y largo plazo. Por lo general estos sistemas de organización socio-económicos suelen tener asociaciones empresariales, sindicatos, y demás asociaciones de la sociedad civil relativamente fuertes y activas. Es decir que no es: "mercado versus vínculos sociales," sino mercado "más" estas relaciones extra-mercado. Es más, los mercados sin interacción de actores sociales son una pura abstracción, sin correlato en la realidad (ni siquiera los mercados financieros, pueden prescindir de la interacción o supervisión humana, por más que se pretenda asignarles el anonimato o automatismo, puesto que como queda expuesto en las crisis, esto último no es sostenible).

Algunos han denominado a estos sistemas "neo-corporativismo" para distinguirlo de los "corporativismos autoritarios" del pasado. En éstos últimos las corporaciones eran interpretadas como órganos o herramientas del poder político para el control social, es decir en una dirección de la acción "desde arriba hacia abajo." Por el contrario, la interpretación actual plantea que las corporaciones, o asociaciones de la sociedad civil, son entidades que buscan participar del juego político interactuando con el gobierno representativo. De este modo impulsan iniciativas desde las bases hacia el vértice de la toma de decisiones, es decir "desde abajo hacia arriba". En este sentido son agentes democráticos, y en consonancia deberían tener ese mecanismo como sistema de elección de sus propias autoridades.

Asimismo, es necesario diferenciar al neo-corporativismo de un "corporativismo rentista disfuncional." En este caso sindicatos y organizaciones empresariales jerárquicas (de la vieja guardia), poco democráticas y opacas, en concertación con un poder político de similares características, o que las hereda de ese modo, utilizan el anquilosado sistema de representación de intereses (los, así denominados, "mecanismos reales del poder") para perpetuar una situación de "extracción de rentas" con respecto a la sociedad, a menudo llamado "capitalismo de amigos".

Aquí se plantea una disyuntiva muy importante que tiene un contenido esencialmente ético, de acuerdo a la interpretación que se dé a la relación entre el bien o interés particular y su articulación, o no, con el bien común o interés general. Las asociaciones de "representación de intereses" tienen pleno derecho a ser escuchadas en sus demandas y en su representación, siempre que expresen las mismas o participen *teniendo en cuenta su repercusión sobre el bien común o interés general*, y entendiendo que en última instancia son parte de ese bien común.

Sin embargo, existe otra posibilidad, bastante frecuente, en que estas asociaciones o grupos (ya sea empresas, sectores empresariales, sindicatos, sectores productivos, movimientos sociales, etc.) presionan sobre el estado para obtener privilegios, subsidios, bajas de impuestos, reformas legales o determinadas políticas que los benefician, sin tener en cuenta a los demás grupos o actores. Es decir, desentendiéndose, o a por momentos incluso sabiendo que su acción perjudica a otros sectores.

Esto último es lo que a en alguna literatura se ha denominado lógica del "estado botín," es decir ver al estado como una herramienta útil para capitalizar "ventajas" en favor propio. El opuesto es ver al estado como el garante del bien común, en tanto representa democrática y participativamente al conjunto. En definitiva, el estado es la única institución representante del conjunto de una sociedad (los propios grupos, que componen esa sociedad, crean al estado como representante del bien común para producir ciertos servicios considerados "públicos").

Ahora bien, esto último puede ser realizado de diferentes modos. En tanto esa representación sea "autoritaria" (que se entienda que para realizar el bien común se deben doblegar o eliminar los intereses particulares) o que el "estado sea mínimo" con lo cual generalmente se transforma en "débil," y sucumbe fácilmente a presión de grupos de interés particular. Por último, aquel estado que logre una resultante hacia el bien común, desde el interjuego o armonización de los intereses particulares, habrá dado con el arte más alto de la política.

En el contexto que venimos desarrollando, los "acuerdos o pactos sociales" pueden verse como sistemas de comunicación, información y negociación. En ellos, los representantes gubernamentales y organizaciones que representan intereses discuten temas controvertidos con el fin de encontrar soluciones para la sociedad y la economía en su conjunto. Para cumplir su función, debe haber

una participación amplia y un razonable equilibrio de fuerzas entre los grupos representados para evitar que una parte imponga sus condiciones unilateralmente a las otras.

En cuanto a los pactos que fijan objetivos cuantitativos, como precios y salarios, en la práctica su éxito suele ser de menor duración, puesto que el consenso alcanzado tiende a deteriorarse con el paso del tiempo y el cambio de variables que queden sin especificar. Pueden servir en un determinado lapso para estabilizar expectativas, por ejemplo, desactivar la inercia de un proceso inflacionario, pero si no se actúa en ese período en las causas centrales de este tipo de fenómeno, suelen ser superados por las circunstancias.

El régimen de las infraestructuras afectadas a los servicios públicos en el contexto de la desregulación

Por Ignacio M. de la Riva*

I. La liberalización de los servicios públicos a fines del siglo XX y su impacto sobre las infraestructuras

El cambio de paradigma estatal experimentado durante las dos últimas décadas del siglo XX impactó decisivamente en el terreno de los servicios públicos, dando lugar a un generalizado traspaso de su gestión a manos privadas, y relegando al Estado el papel de regulador y supervisor. Ello trajo consigo una correlativa transferencia al sector privado de la operación (y, en ocasiones, también de la titularidad) de las infraestructuras afectadas a su prestación, en el marco del proceso de la "privatización" vivido.

En el plano estrictamente jurídico, estos cambios implicaron una radical transformación en la configuración jurídica de las redes de infraestructuras, reflejada, básicamente, en dos líneas:

a) por un lado, su clásica calificación como bienes del dominio público dejó de resultar la única hipótesis admisible, en tanto surgieron numerosas infraestructuras de titularidad privada; y

b) por otro, el abandono en muchos casos del molde demanial dio origen a técnicas regulatorias dirigidas a garantizar la neutralidad de las redes de propiedad privada, de manera que sus titulares no puedan distorsionar la dinámica competitiva que fluye a través de dichas instalaciones.

"A partir de la Ley de Reforma del Estado [...] se transfirieron a manos privadas [...] redes de infraestructura afectadas a los servicios públicos"

II. Cambio de titularidad de las redes: del dominio público a la propiedad privada

En la Argentina (como en tantos otros países), las infraestructuras afectadas a los servicios públicos han sido tradicionalmente de propiedad estatal, lo cual ha llevado a considerarlas como bienes de dominio público (en sentido jurídico estricto), sujetos al correlativo régimen jurídico, cuyas principales notas consisten en su inalienabilidad e inembargabilidad.

* Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid (España) en 2002. Desde 2005 a la actualidad es socio en el estudio Cassagne Abogados. Y desde 2003 es Profesor Titular en la Carrera de Postgrado Especializado en Derecho Administrativo Económico, de la Pontificia Universidad Católica Argentina

A partir de la Ley de Reforma del Estado (1989), la mayoría de las empresas estatales entonces existentes se transfirieron a manos privadas, y lo propio ocurrió con las redes de infraestructura afectadas a los servicios públicos a cargo de muchas de ellas. Tal proceso se verificó en función de dos formatos desregulatorios alternativos:

- a) conservando el Estado la titularidad de la red y delegando, únicamente, su administración y explotación al concesionario privado del servicio público correlativo; o bien,
- b) transfiriendo lisa y llanamente al sector privado la propiedad de las redes, aunque bajo un marco, desde luego, sumamente restrictivo de las facultades de disposición sobre las mismas en atención al servicio público al cual se encontraban consagradas.

"la proliferación de titulares o gestores privados de redes de infraestructuras de servicios públicos plantea al Derecho un desafío"

Huelga decir que bajo el primer esquema las redes continuaron sujetas a un régimen de dominio público, mientras que la segunda variante supuso el abandono de esa condición jurídica para las redes involucradas, pese a que se impusieron graves restricciones al (ahora) titular privado de las redes (en lo referido a su facultad de disponer de ellas), en razón del destino al cual continuarían afectadas.

III. Técnicas regulatorias de las infraestructuras privatizadas en orden a garantizar la neutralidad de las redes

El nuevo panorama ofrecido por la proliferación de titulares o gestores privados de redes de infraestructuras de servicios públicos plantea al Derecho un desafío que no estaba presente cuando su dueño y administrador era el propio Estado, ya que la titularidad estatal garantizaba –se supone– el acceso no discriminatorio a esas instalaciones.

Ahora bien, ese nuevo enfoque regulatorio no puede desentenderse del dato de que ellas comportan, las más de las veces, verdaderos monopolios naturales en manos de sus propietarios o explotadores, lo cual les confiere un poder de dominio indudable sobre los operadores que dependen de tales redes. Para lidiar con las amenazas inherentes a tal condición monopólica de las redes, el Derecho ha ido diseñando una serie de técnicas jurídicas, entre las que destaco las siguientes:

- a) segmentar verticalmente las distintas actividades comprendidas en la industria de que se trate, de modo de reservar la aplicación del régimen de los servicios públicos sólo para los tramos monopólicos (léase, las redes), y dejar libradas a las reglas del mercado al resto de las actividades del sector;

- b) prohibir a quienes actúan en los segmentos monopólicos (las redes) toda participación relevante en las empresas que operan en los tramos no monopólicos (actividades desreguladas);
- c) imponer a los operadores de las redes el deber de brindar acceso abierto a sus instalaciones en condiciones no discriminatorias y contra el pago de una contraprestación razonable (open access); y
- d) eventualmente, imponer a determinados operadores de las redes ciertas cargas u obligaciones de servicio público, o el deber de brindar ciertas prestaciones básicas en condiciones de servicio básico universal.

IV. Reflexiones finales

La evolución descrita está atravesada, innegablemente, por los dictados del principio de subsidiariedad. Esto se advierte no sólo en el abandono extendido por parte de los Poderes públicos de la propiedad o gestión de las infraestructuras, sino también en el esfuerzo por acotar la imposición de limitaciones y deberes que pesan sobre los titulares o gestores privados de las redes sólo a los casos indispensables (v. gr., a través de la segmentación vertical o de la limitación del régimen del servicio público únicamente a ciertas obligaciones o servicios básicos universales), dando paso de ese modo a dinámicas más propias de la libre competencia tan pronto como los avances tecnológicos permitan superar, en todo o en parte, la condición monopólica de las instalaciones involucradas.

No faltan, en este sentido, voces que ponen en duda las ventajas reales de este cambio de paradigma y añoran, en alguna medida, los tiempos pretéritos en que era el Estado, como titular de estas instalaciones esenciales, quien garantizaba con su sola presencia la disponibilidad de esos bienes para la sociedad toda en condiciones de igualdad, sin necesidad de recurrir a tan complejos engranajes jurídicos para intentar llegar al mismo puerto.

En lo personal, no tengo dudas de que, aun con sus muchas deficiencias, el modelo regulador resulta una receta más eficiente que el antiguo paradigma de infraestructuras estatales sometidas a un régimen de dominio público.

América Latina em Sedição: um laboratório fecundo para as investigações institucionalistas

*Por Miguel Bruno**

"O mundo enfrenta três crises existenciais: uma crise climática, uma crise de desigualdade e a crise da democracia" (Joseph Stiglitz, 2019)

"Cada sociedade tem a conjuntura e as crises de sua estrutura." (Fernand Braudel, 1986)

O aumento das desigualdades sociais aliado à baixa performance econômica dos países está por trás de praticamente todos os protestos observados na América Latina e em outras partes do mundo. Elevado desemprego, baixo crescimento e desindustrialização se conjugam com o desmonte de estruturas, ainda que incompletas, do Estado social, provocando insegurança político-institucional e grande vulnerabilidade social. Na contramão da Economia Social de Mercado e da Escola da Regulação, as políticas impostas pelos Estados nacionais, nos últimos vinte anos, focaram o princípio da liberdade de mercado sem combiná-lo com o princípio da equidade social. Como se a intensificação da concorrência mercantil fosse por si só capaz de juntar o ótimo econômico ao ótimo social, prescindindo das funções sociais do Estado, sobretudo no que concernem à provisão de serviços públicos fundamentais à redução das desigualdades sociais, como saúde, educação básica, previdência e assistência social.

Em sua edição de 7 de dezembro passado, o jornal El País relatou que a "América do Sul se mostra em estado de turbulência e sem uma tendência definida que consiga orientar o processo político. Com protestos de distinta natureza em outubro e novembro no Equador, Chile, Bolívia, Colômbia e Peru, o jogo político migra das instituições para o movimento social, sem que a política partidária encontre respostas ou formas de fechar a crise que as mobilizações escancaram." Para o periódico, "na Argentina e Brasil, sem recentes grandes manifestações de rua, os líderes políticos concentram um alto grau de atenção ao redor de si. Mas o desencantamento generalizado não é diferente ao dos países vizinhos, e o fim do progressismo não se traduz no começo de um ciclo conservador politicamente estável." O que estaria por trás dessa conjuntura econômica e social tão adversa? A resposta deve ser buscada no laboratório da história, por seus experimentos cruciais para as pesquisas institucionalistas.

* Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em População, Território e Estatísticas Públicas da Escola Nacional de Ciências Estatísticas-ENCE/IBGE e das Faculdades de Ciências Econômicas da UERJ e da Mackenzie Rio.

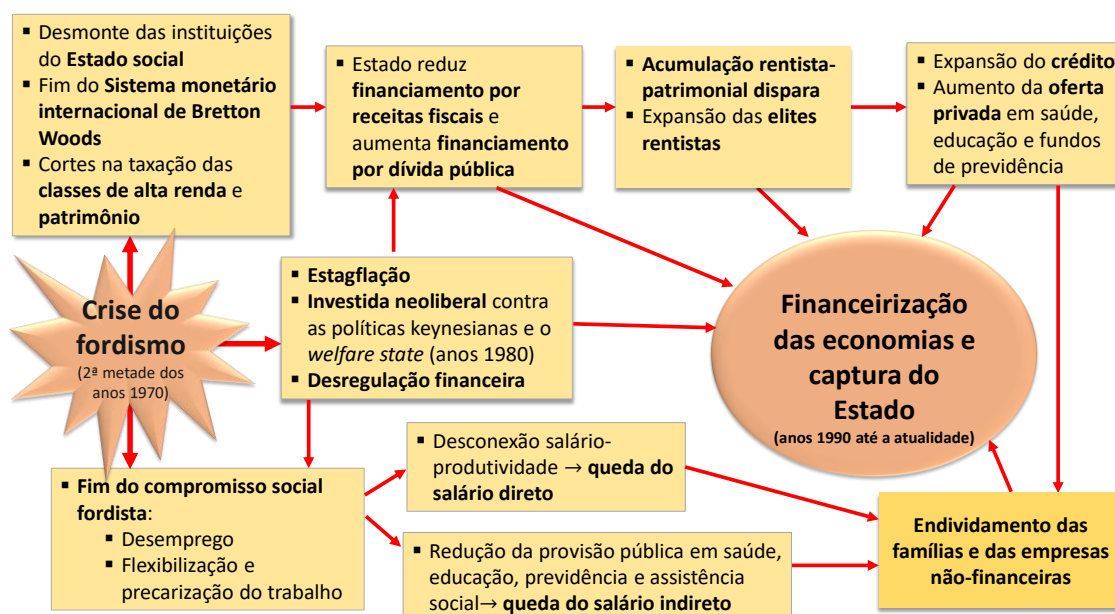
"Estado e mercado não são entes substitutos um do outro, mas instituições complementares que podem aliar eficiência econômica com bem-estar social."

Com o fim dos chamados "trinta gloriosos" anos de crescimento e prosperidade nos países da OCDE, a Golden Age do capitalismo no pós-segunda guerra, as investidas ideológicas contra esse modelo que combinava crescimento econômico com distribuição de renda se fizeram presentes e pavimentaram o caminho para a formação dos mercados globais, ao mesmo tempo em que promoviam o desmonte das

instituições do welfare state em várias regiões do mundo. Mesmo naquelas em que esse modelo de desenvolvimento ainda não havia se consolidado, caso da América Latina, pois estavam apenas em estágio embrionário, comparativamente à experiência europeia. Os trabalhos de Streeck (2013) e de Karwowski (2018 e 2019) e de outros tantos pesquisadores do fenômeno da financeirização são unânimes num resultado crucial para as sociedades: a financeirização das economias leva à captura dos Estados nacionais que passam a implementar medidas e políticas econômicas flagrantemente antissociais. Para isso utilizam de diversos subterfúgios ideológicos, promovendo essas políticas como inescapáveis e portadoras de efeitos benéficos para o conjunto da população, quando, na verdade, é a alta finança e os grandes grupos empresariais e estrangeiros, seus maiores beneficiários (ver figura 1).

O fato empiricamente constatado é que mercados globais e Estado social não são, necessariamente, incompatíveis. O exemplo dos países escandinavos e do modelo Alemão corroboram o que a Escola da Regulação chama por "complementaridade das intervenções públicas com o mercado". Estado e mercado não são entes substitutos um do outro, mas instituições complementares que podem aliar eficiência econômica com bem-estar social. Como argumentaram, em 1988, Paul Samuelson e William Nordhaus, outros dois prêmios Nobel de Ciências Econômicas: "Ambas as partes – mercado e Estado – são necessárias. Fazer funcionar uma economia apenas com uma delas é como tentar bater palmas apenas com uma mão." Do ponto de vista teórico, a lógica mercantil não possui finalidades sociais ex ante, somente ex post. Empresas não são abertas para gerar empregos e tributos, mas para obtenção de lucro e acumulação patrimonial. Consequentemente, quem pode e deve ter finalidades sociais ex ante são as instituições públicas coordenadas pelos Estados nacionais. Mas as ideologias do ultraliberalismo têm sido funcional para consolidar a hegemonia do setor bancário-financeiro face aos demais setores de atividade econômica como a indústria e o próprio Estado. Buscam encolher o setor público para abrir espaço ao setor privado, sem se darem conta de que é preciso criar condições institucionais necessárias à compatibilidade entre liberdade de mercado e redução das desigualdades sociais.

Figura 1: da crise do modo de desenvolvimento fordista à financeirização das economias e à captura dos Estados nacionais



Fonte: elaboração própria.

Financeirização e déficit democrático se alastram pela América Latina

Como argumenta a filósofa Marilena Chauí (CHAUÍ, 2019), o que caracteriza uma sociedade democrática e, conseqüentemente, o Estado que a pressupõe, é a criação de direitos. Estados nacionais que em nome de um liberalismo radical, ou seja, centrado no indivíduo em detrimento da coletividade e, portanto, do social, teoricamente expandem as liberdades individuais, mas, como ao mesmo tempo reduzem a provisão de serviços públicos como saúde, educação, previdência social, provocam déficits democráticos recorrentes. Conseqüentemente, minam a coerência macroeconômica e a coesão social, duas condições necessárias não somente ao desenvolvimento humano, mas à expansão do consumo social e do investimento produtivo, que são a base dos lucros empresariais. Um resultado direto dessa dissociação entre objetivos privados e necessidades sociais são as crises sociais e econômicas. Não à toa, a frequência das crises financeiras rapidamente aumentou com o desmonte da institucionalidade que regulava as finanças a favor do desenvolvimento.

Os estudos sobre financeirização, um fenômeno decorrente do predomínio dos interesses da revalorização rentista-financeira dos capitais sobre os demais setores de atividade econômica, são esclarecedores dessa problemática. Como destacam Bruno e Caffé (2015), o fenômeno da financeirização (financialization) não é novo. Trata-se de um processo inerente à natureza e lógica da

acumulação capitalista desde que o capitalismo se afirmou em suas bases industriais. Os capitais, ao longo de seu ciclo reprodutivo, movem-se através de formas diferenciadas de alocação, em busca incessante de sua revalorização. Surgem e ressurgem sob forma monetária, imobilizações em capital fixo e demais insumos necessários aos processos produtivos e diversos tipos de ativos financeiros não monetários, presentes na base da circulação bancária. Essas diferentes formas do capital são, por sua vez, dotadas de graus diferentes de liquidez, rentabilidade, risco e possibilidades de autoexpansão. Mas, quando essa alternativa de alocação financeira é generalizada e aprofundada, inclusive em mercados financeiros globais, os lucros não operacionais podem superar significativamente os lucros operacionais, o que torna as atividades produtivas menos atrativas, exceto quando podem contar com estímulos governamentais ou financiamentos públicos que compensem os custos inerentes à imobilização de recursos em capital fixo.

Em sua obra fundadora da teoria macroeconômica moderna, a Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda (1936), Keynes argumentou que "há sempre uma alternativa à propriedade de ativos de capital real, notadamente, a propriedade de moeda e dívidas." O problema é que os recursos disponíveis não consumidos não podem estar

"O descontentamento social [...] devem ser interpretados como expressões populares que clamam por novas relações entre setor público e setor privado"

em dois lugares ao mesmo tempo. Ou são alocados nos setores diretamente produtivos, perdendo liquidez e incorrendo em todos os riscos e incertezas inerentes às imobilizações em capital fixo necessárias à produção de bens e serviços ou preferem a segurança e os lucros financeiros de curto prazo. Embora essa alternativa de alocação financeira esteja sempre presente em toda economia que já possua um grau suficiente de desenvolvimento do setor bancário-financeiro, a financeirização se afirma quando atinge níveis elevados, levando à queda dos investimentos produtivos. Em termos teóricos keynesianos, os processos de financeirização das economias elevam rapidamente a preferência pela liquidez dos detentores de capital a um paroxismo e tem sido altamente benéficos para as elites econômicas e em prejuízo da maioria da população.

Em Teoria da Dinâmica Econômica (1985), Kalecki reforça a assertiva keynesiana argumentando que "a existência de poupança corrente externa às firmas, realizadas por pessoas que vivem de renda, tende a deprimir o investimento e, conseqüentemente, reduzir o desenvolvimento no longo prazo." Isso porque os capitais alocados em ativos financeiros não possuem, sempre e necessariamente, vínculos com as atividades diretamente produtivas que promovem crescimento econômico e geração de emprego e renda.

Conseqüentemente, a financeirização da economia e a captura do Estado que ela implica reduzem o crescimento econômico, concentram renda e riqueza no topo da pirâmide de distribuição de renda. Elevam, portanto, as desigualdades sociais, ampliando o déficit democrático das sociedades. Robert Boyer (BOYER, 2015), um dos proponentes da Escola da Regulação sustenta que no modelo de desenvolvimento da Golden Age, o fordismo, as finanças estavam a serviço do

crescimento e do desenvolvimento socioeconômico, validando as políticas públicas e econômicas dos Estados nacionais. Hoje, porém, estão prioritariamente a serviço de grandes investidores e grupos financeiros, num horizonte de curto prazo, incompatível com a satisfação das demandas sociais e com o desenvolvimento humano. Consequentemente, após mais de três décadas de desconstrução da institucionalidade que moldou o padrão de relação Estado-mercado-economia em prol do desenvolvimento, não é surpresa que o tipo de economia que emergiu tornou-se alheia às necessidades da população, destruindo a coesão social e promovendo descontentamento e protesto por várias regiões da América Latina e de outras desenvolvidas e em desenvolvimento.

O caso brasileiro: desmonte do Estado e avanço da financeirização da política social

A partir do golpe parlamentar de 2016, perpetrado através de mobilização fraudulenta do instituto do impeachment presidencial, os governos subsequentes radicalizam as medidas ultraliberais. Numa estratégia deliberada, embora não declarada, de encolhimento do Estado através de um conjunto amplo de reformas institucionais que promovem retiradas de direitos e precarização das relações de trabalho, buscam implantar um modelo fracassado em outras regiões, notadamente, no Chile. Em sua tese de livre docência na Universidade de Campinas, São Paulo, o economista Plínio de Arruda Sampaio Jr. (SAMPAIO Jr., 2017) declarou que o atual processo de reformas que o Brasil atravessa se enquadra num nítido programa de “reversão neocolonial”, daí o apoio dos países desenvolvidos e daqueles já capturados pela mesma lógica rentista e de acumulação patrimonial com base na revalorização financeira e nas exportações de commodities. E Sampaio Jr questiona: “o que é um Estado neoliberal? É um Estado mínimo para sua população, notadamente os mais pobres, e máximo para os ricos”. Evidentemente, se essa trajetória permanecer, os prognósticos para a economia e sociedade brasileiras e para a América Latina não serão os melhores.

Considerações finais

A economia, enquanto conjunto das relações sociais de produção e de distribuição, é um objeto socialmente construído (BRUNO & CAFFE, 2017). Diferentemente dos sistemas físicos e biológicos, sistemas econômicos não funcionam com base em regularidades transhistóricas, inscritas num determinismo inescapável, independentes da consciência e ações humanas. Condiionadas pelas restrições objetivas do mundo natural, fonte de energia e de insumos de que necessitam, as relações econômicas derivam de relações de poder. Classes sociais, setores de atividade econômica e grandes grupos empresariais e financeiros agem não apenas sobre indivíduos e mercados, mas também sobre os Estados nacionais, impondo-lhes seus interesses sobre os demais, num contexto social hierarquizado e pleno de contradições e conflitos.

As abordagens institucionalistas propostas pela Economia Social de Mercado e pela Escola da Regulação trazem lições pertinentes para essa problemática e que se tornam fundamentais para a superação dos desafios do desenvolvimento latino-americano. Reconhecem a possibilidade criativa de relações institucionais complementares entre Estado e mercado, capazes de garantir as liberdades individuais e empresariais sem destruir as bases sociais e econômicas da democracia. Mais do que simples hipótese teórica, trata-se de uma constatação histórica através das diversas trajetórias evolutivas das economias capitalistas. As possibilidades do desenvolvimento continuam abertas para os países da região. O descontentamento social, as crises e instabilidades políticas e institucionais que hoje atravessam o continente devem ser interpretados como expressões populares que clamam por novas relações entre setor público e setor privado, entre o individual e o coletivo, em prol de um projeto civilizatório autêntico.