

Carta al Lector

Estimado Lector:

Al cierre de este número, nos ha llegado la muy triste y dolorosa noticia del fallecimiento de un gran economista y colaborador de esta publicación, el **Profesor Ricardo Enrique Bara** (de la Universidad Nacional del Sur, en Bahía Blanca). Ricardo no fue docente en la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) pero estuvo muy vinculado a nuestra Casa de Altos Estudios a través de sus artículos en nuestras revistas y de su constante participación en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, que la UNC organiza desde hace más de medio siglo. La tristeza del duelo está con todos los que lo conocimos de cerca. *¡Adiós Ricardo..., aunque siempre estarás con nosotros !*

El presente número 108, que se corresponde con el último cuatrimestre del año, llega a la imprenta en un entorno internacional tanto o más difícil que aquel presente cuatro meses atrás (inflación mundial, posible recesión..., y en especial la guerra y los nuevos brotes pandémicos). Pero la sociedad mundial se inclina por mirar hacia otro lado, y ha preferido “distraerse” con el desarrollo de un mundial de fútbol que, desde su elección, en el 2010, ha estado marcado por las sospechas, por la “corrupción”, y por el dolor ante la falta de respeto a los derechos en ese país anfitrión de Qatar... *¡el cinismo es la moneda corriente de nuestro tiempo!*

Y, posiblemente, el gran emblema de ese cinismo sea el presidente de la FIFA, Gianni Infantino, que llega a la torpeza de acotar que no se puede condenar, o siquiera criticar, el sistema laboral “vigente” en Qatar (*la Kafala, o sistema de garantía*) durante la construcción de estadios e infraestructura puesto que en occidente existía la esclavitud hace ya 3000 años. Es decir, que implícitamente ubica, en pie de igualdad, nuestra época con los tiempos de la mítica guerra de Troya (hace unos 3200 años). Parece difícil de entender que alguien, que es egresado con título universitario en derecho, pueda llegar a una “confusión” tal... pero sucedió. Durante la penúltima semana de noviembre afirmó que Occidente, y no Qatar, debería pedir perdón por 3.000 años de historia. Según este ilustre señor, criticar a Qatar es caer en una “doble moral” (¡debe haber caído en un “acto fallido” freudiano ya que es él quien posee una doble moral!). Parece una broma sino fuera un verdadero disparate. Más aún considerando que el laboral no es el único derecho que se encuentra muy golpeado en aquellas tierras: lo concerniente a las mujeres y a otras minorías discriminadas es algo aún más mencionado. Como nuestro *métier* está más cerca de los aspectos laborales, y pese a que nuestros lectores ya estarán bien al tanto,

nos referiremos a este triste punto. La *Kafala* (o sistema de garantía) es ancestral en el mundo árabe, y tenía el propósito, antes del siglo XX, de proteger al extranjero. La conocida hospitalidad árabe. Sin embargo, esta mirada comunitaria fue bastardeada cuando los británicos se hicieron de la zona, hacia 1917, ya que el esquema les permitía trasladar migrantes desde otros territorios de su imperio..., en condiciones de “semiesclavitud”. Algo seguramente ventajoso para el “business”. Tengamos presente que la riqueza del Reino Unido tuvo sus cimientos en el tráfico de esclavos y en la misma esclavitud.¹

Cuando en lo sesenta, los británicos dejaron el área del Golfo, la *Kafala* continuó con ese perfil explotador que le había dado la administración anglosajona (en otros países del área también rige, por ejemplo en Kuwait, Bahrein, Emiratos, etc.; todos otrora bajo dominio británico). El sistema consiste en que un ciudadano del país receptor asume las responsabilidades por el migrante recién llegado. Hace de garante (en árabe, *Kafeel*). En definitiva, el esquema no permite que los trabajadores que laboran bajo el mismo puedan contar con la movilidad habitual en nuestros países: no pueden abandonar el país (pues entre otras lindezas, el garante le retiene el pasaporte) ni cambiar de trabajo. *¡Están pues forzados a trabajar bajo el contrato con el cual llegaron! Quieran o no..., puedan o no hacerlo físicamente* (difícil es trabajar a la intemperie en aquellas latitudes, sobre todo en verano). Algo que evidentemente se aproxima a una “semiesclavitud”. Claro está que bajo estas condiciones (que conocen a priori) ganan varias veces lo que obtendrían en su país de origen..., ¡la clásica razón para migrar! Hemos escrito en tiempo presente, Pero, al menos legalmente, la *Kafala*, tal como se la conocía a partir de la época británica, *ha cambiado desde el 2020..., ¡por simple casualidad justo cuando todas las construcciones mundialistas estaban finalizadas o a punto de estarlo!* El tiempo dirá si, en los hechos, la realidad laboral se modifica en Qatar, o si habrá sido un simple maquillaje legal para la mirada (no muy escrutadora) de la prensa deportiva del mundo durante el evento.

Sin embargo, no debe dejar de remarcarse que el mundial ha dado lugar, como dijera algún periodista español, a un *festival de cinismo e hipocresía...*, que comenzó con aquella escandalosa elección de ese sitio, allá por el año 2010 (sospechosa, como todos saben, desde varios ángulos).

Algo similar aconteció cuando los Juego Olímpicos de Verano en China, en el año 2008, fueran cuestionados por la falta de respeto a los derechos de las minorías (p.ej. las minorías uigures en la región de Xinjiang y otras zonas). Entonces se hablaba de boicotear la participación con la ausencia de los atletas, pero cuando en la Unión Europea surgió una propuesta más

1. Ésta no es una idea peregrina, ya fue sugerida, en pleno siglo XVIII, por el mercantilista inglés Malachy Postlethwayt (1707-1767) en especial en *The Natural and Private Advantages of the African Trade considered* (“La ventaja nacional y privada del comercio africano”, de 1746), y *The Universal Dictionary of Trade and Commerce* (“Diccionario universal del comercio”, de 1751), sin olvidar *The African Trade the great Pillar and Support of the British Plantation Trade in America* (“El comercio africano, gran pilar y sostén del negocio británico de plantaciones en América”, de 1745). En estas obras alegaba que la esclavitud (a través del sistema de plantaciones en las colonias) y el tráfico de esclavos (en sí mismo) eran vitales para el desarrollo de las manufacturas británicas. La misma tesis sostiene un autor contemporáneo, Eric Williams en “*Capitalismo y esclavitud*” (de 1944). Es interesante tener presente que en *The African Trade* se señala que la base de aquella primera riqueza en la tierra de lo que es hoy Estados Unidos se conecta totalmente al comercio negrero y la esclavitud.

firme y más decisiva: no comerciar con China (al menos durante un tiempo, aunque este período fuese acotado), todo se diluyó pues si no se comerciaba con China, los consumidores europeos ya no podrían comprar productos tan baratos y tampoco tendrían tantos euros en los bolsillos al caer sus exportaciones. Conclusión: todo quedó en la nada. Es decir que, finalmente, el asunto era solo un tema de billetes y de sociedad de consumo. La cuestión de los “derechos” era solamente *una mise en scène* sin mayores compromisos. En fin, “*poderoso caballero es don dinero*” escribió Don Francisco Quevedo Villegas a principios del siglo XVII, y si lo era entonces, hoy lo es mucho más..., al menos para la sociedad futbolera mundial, encabezada por la FIFA, con la tristísima conducción de Infantino y su *troupe*.

Reflexión aparte merecería el hecho de que las dos condiciones, de las que hablara Jürgen Habermas, que una sociedad humana debe asegurar para pervivir (*la material y la simbólica*), la simbólica pareciera que, tristemente, solo se cumple ante los logros deportivos, más si éstos son futbolísticos (y que habitualmente desembocan en superlativos festejos..., tan descontrolados como peligrosos). Logros de perfiles épicos éstos que también conducen a errores de apreciación mayúsculos, por ejemplo, pasar a considerar a Messi como el “mejor candidato a conducir el país”(!!!!). *¡Puede entenderse tamaño dilate..., desde una mínima racionalidad esperable en un ciudadano!* Una prueba de lo dicho: la Consultora de Jorge Giacobbe (de Giacobbe & Asociados), en su encuesta de opinión pública de diciembre 2022 (de 2500 casos, a dispositivos móviles, con margen de error del 2%), obtuvo que el 36,7% votaría a Messi, seguido muy lejos por Milei con el 12%; Cristina Kirchner con el 11,3%; Patricia Bullrich, el 8,8%; Mauricio Macri, el 6,9%; Horacio Larreta, el 2,9% (y como referencia agreguemos: Manes solo el 1,8% , Massa el 1,4% y el Presidente Alberto Fernández el 1,3%). Se cumple lo que escribiera el conocido economista John K. Galbraith, en su primera obra de peso, “*American Capitalism*” (1952): “*La sociedad está demasiado contenta para preocuparse*”.

Pero como esta línea de análisis, para ser digna, exigiría una formación en psicología social de la que carecemos largamente, nos detendremos aquí.

El presente número presenta tres trabajos. El primer artículo, “*Sobre las finanzas multinivel: Reconsiderando dos cuestiones en el pensamiento de Richard M. Bird*”, tiene por autor a un gran especialista (invitado) sobre temas tributarios y fiscales en general, el Profesor **Miguel Ángel Asensio**. El Profesor Asensio, entre otros títulos, es Doctor en Economía (por la Universidad de Alcalá, España) e Historia (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina), siendo docente de grado y posgrado en numerosos centros académicos del país y del extranjero. Miguel Ángel es extensamente conocido por sus análisis sobre temas fiscales, plasmados en libros como, por ejemplo, “*Finanzas públicas y pensamiento fiscal*” (2020) y “*El federalismo en Argentina y Canadá*” (2020). Transitando por ese mismo camino, en el cual muchas veces nos hizo conocer autores y aspectos muy a menudo olvidados, en esta oportunidad nos brinda sus reflexiones sobre las ideas de una de las figuras señeras en la temática fiscal-federal, Richard M. Bird. Aunque como bien nos aclara el Profesor Asensio, se aplica a tratar solamente “dos contribuciones” de las múltiples presentes en Richard Bird. Esta colaboración, como

articulista invitado, constituye una presentación mejorada y corregida de las que concretara el autor en el Seminario de Federalismo Fiscal de la UNLP (en mayo 2022) y en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de Córdoba (en septiembre de 2022).

El segundo artículo, titulado “*Responsabilidad Social Empresarial y cómo deben implementarla las empresas para que sean más competitivas*”, lo debemos a la tarea conjunta de dos colegas de Colombia: **Lina María Andrade Restrepo** y **María Alejandra Andrade Restrepo**. La primera, Lina María, es economista y especialista tecnológica en gestión de proyectos, siendo docente e investigadora de la Corporación Universitaria Minuto de Dios en Colombia. Por su parte, María Alejandra, es ingeniera forestal y también Especialista Tecnológica en Gestión de proyectos y Magíster en Educación. También es docente en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia de Colombia. En el trabajo, nos señalan que la Responsabilidad Social Empresarial está constituida por una serie de actividades realizadas por los empresarios con el propósito de dar paso a acciones que redunden en beneficio de un territorio o de una población. En el *paper*, se concluye que esta mencionada Responsabilidad Social Empresarial es una práctica que resulta ser un “deber” para, en base a un compromiso ético y moral de contribuir con estrategias políticas, económicas y ambientales, que beneficien tanto a la propia empresa como a la comunidad.

El último artículo, “*El microcrédito productivo como mecanismo para reanudar el desarrollo económico en el contexto de la crisis del Covid-19 en Brasil*”, lo debemos al Profesor **Daniel Francisco Nagao Menezes**, docente del Programa de Posgrado en Derecho Político y Económico en la Facultad de Derecho de la Universidad Presbiteriana Mackenzie en la República de Brasil. El Profesor Menezes es Licenciado en Derecho (Pontificia Universidade Católica de Campinas), Magíster y Doctor en Derecho Político y Económico (Universidade Presbiteriana Mackenzie) y Postdoctorado en Economía (Universidade Estadual Paulista - Araraquara). En el trabajo, se analiza un aspecto que ha inquietado a todos los analistas económicos en el marco de lo que se ha denominado “la nueva normalidad”: en concreto, conocer si la oferta de microcrédito ha contribuido a favorecer la recuperación de la economía dentro de este nuevo escenario posterior a la pandemia, y cuál fue su impacto sobre empleo e ingresos. La conclusión del estudio es que la oferta de microcrédito ha favorecido una recuperación más veloz de la economía del Brasil en el entorno de complejo nuevo escenario. Sin embargo, el autor señala que “*queda un largo camino por recorrer*” para un mejor funcionamiento del microcrédito dentro del Sistema Financiero Nacional del Brasil.

En espera, como siempre decimos, de que los artículos de los colegas llamen a una lectura amena y enriquecedora; y con el ansia que tengan unas bellas fiestas de Navidad y Fin de Año, y que tengamos la oportunidad de encontrarnos nuevamente en el futuro, nos despedimos hasta el siguiente número, augurándoles a todos un año 2023 pleno de logros.

Alberto José Figueras
Director Asociado

Índice

- **Editorial**1
por Alberto José Figueras
- **In Memoriam: Ricardo Enrique Bara** 7
por Alberto José Figueras
- **Sobre las finanzas multinivel: Reconsiderando dos cuestiones en el pensamiento de Richard M. Bird**11
por Miguel Ángel Asensio
- **Responsabilidad Social Empresarial y cómo deben implementarla las empresas para que sean más competitivas**19
por Lina María Andrade Restrepo y María Alejandra Andrade Restrepo
- **El microcrédito productivo como mecanismo para reanudar el desarrollo económico en el contexto de la crisis del Covid-19 en Brasil**27
por Daniel Francisco Nagao Menezes



Los artículos publicados han pasado por el arbitraje correspondiente, según las normas para la recepción y aceptación de trabajos. Las opiniones vertidas en los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores, y no implican compromiso institucional alguno de la Universidad Nacional de Córdoba, así como tampoco de los árbitros participantes o directores de la publicación.



Esta publicación se encuentra indexada en el Catálogo de Latindex (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), en Fuente Académica Plus de EBSCO, EconLit, ERIHPLUS, REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), DIALNET, CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades), DOAJ (Directory of Open Access Journals) y RePEc (Research Papers in Economics).

Año XXXII, N° 108
Septiembre / Diciembre 2022

AE

**Actualidad
Económica**

Director: Rinaldo A. Colomé (Academia Nacional de Ciencias Económicas - ANCE)

Director Asociado: Alberto José Figueras (IEF-UNC)

Editor Gerente: Ivan Iturralde (IEF-UNC)

Comité Editorial: Miguel Bacic (UNICAMP), Luis Coria (UNCuyo), Ramón O. Frediani (IEF-UNC), Alejandro A. Gay (IEF-UNC), Carlos Gervasoni (UTDT), Hada G. Juárez de Perona (directora fundadora) (CEA-UNC), Jorge Motta (IEF-UNC), Darío Rossignolo (UBA), Gabriel Yoguel (UNGS)

Asistente de la Dirección: Claudia Palacios (FCE-UNC)

Actualidad Económica (ISSN N° 0327-585X (en papel) ISSN N° 2250-754X (en línea)) es una revista con referato, publicada cuatrimestralmente, que contribuye al conocimiento y difusión de temas económicos, privilegiando preferentemente el tratamiento de aspectos de actual interés. En forma accesible y atrayente para el lector, combina adaptaciones de investigación empírica con comentarios de actualidad y recomendaciones de política. Su ámbito y enfoque pretende privilegiar, aunque de ningún modo de manera excluyente, los acontecimientos sociales de la República Argentina y la Provincia de Córdoba.

El presente número de **Actualidad Económica** ha sido realizado con el aporte del Programa de Apoyo Económico para Publicaciones de la SECyT - UNC. **Actualidad Económica** es una publicación del Instituto de Economía y Finanzas (IEF) con sede en la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). **Contacto:** Bv. Enrique Barros s/n - Ciudad Universitaria X5000HRV - Córdoba, Argentina. Argentina. Teléfonos: 54-351-433-4089/90/91 Fax: 54-351-433-4436

E- mail: actualidad.economica@eco.unc.edu.ar Website: <http://www.eco.unc.edu.ar/ief>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional



In Memoriam: Ricardo Enrique Bara

In Memoriam:
Ricardo Enrique Bara

Alberto José Figueras

Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Economía y Finanzas (Argentina)

alberto.jose.figueras@unc.edu.ar

Resumen

Recuerdo del Profesor Ricardo Enrique Bara.

Palabras claves: recuerdo, economistas argentinos, Ricardo Enrique Bara.

Clasificación JEL: All

Atento a ser una nota editorial, el presente escrito no ha sido sometido al sistema de evaluación externo habitual.

Abstract

Remembrance of Prof. Ricardo Enrique Bara.

Keywords: remembrance, Argentinean economists, Ricardo Enrique Bara

JEL Classification: All

1. Recuerdo

Poco antes de mediados de diciembre, nos dejó un gran economista y mejor persona, el **Profesor Ricardo Enrique Bara**. No fue docente en la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) pero estuvo muy vinculado a nuestra Casa de Altos Estudios a través de sus publicaciones y de su constante participación en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, que la UNC organiza desde hace más de medio siglo. Precisamente, los participantes de las Jornadas

Internacionales de Finanzas Públicas pudimos recibir habitualmente sus enseñanzas; y también, muchas veces, los lectores de esta revista **Actualidad Económica** se enriquecieron con sus aportes tan agudos como originales. Así por ejemplo, en el Número 82 de enero/abril de 2014 (*“La presión tributaria. Reflexiones sobre el tema”*); Número 86 de mayo/agosto de 2015 (*“Reforma Tributaria en Argentina. Algunas definiciones previas necesarias”*); en el número 96 de set./diciembre de 2018 (*“50° Jornadas Internacionales de Finanzas*

Públicas. Reflexiones sobre cincuenta años de una exitosa actividad"); y muy especialmente en el número centenario, en enero/abril 2020, con "La Crisis del Estado Fiscal de Argentina: una visión con ideas de Schumpeter". Particularmente, en este último artículo el Profesor Bara nos recordaba que Argentina se ha caracterizado históricamente por recurrentes crisis fiscales, asociadas a sus ciclos económicos y, por eso se la ha llamado con propiedad un país "ciclónico" más que cíclico, apuntando que nuestras crisis más profundas se generan con presencia de fuertes desequilibrios fiscales, y una gran renuencia en el control de las erogaciones. Se centraba, como partida, en un artículo clásico, "La Crisis del Estado Fiscal" que Joseph Schumpeter escribiera en 1918, en su Austria natal (cuando aquel país se enfrentaba a una grave crisis por la dificultad de afrontar los servicios de su deuda pública). A partir de esta obra, el Profesor Bara trabajó los existentes límites del "estado fiscal", y las diferencias y similitudes de la Argentina en el corriente siglo XXI con aquella Austria de entreguerras, sobre cuya realidad escribiera Schumpeter, remarcando el problema argentino de la deuda pública e intentando una respuesta a la inquietante pregunta de ¿qué hacer?

Ricardo fue autor entre otras publicaciones exitosas del texto "*Finanzas Públicas y Decisiones Públicas: un enfoque de Economía Políticas*", Edicon, CPCE de la CABA, con primera edición 2006 (Buenos Aires). Uno de los mejores y, sin dudar, uno de los más originales textos que sobre el tema se pueden consultar en nuestro país. El Profesor Bara tuvo una destacadísima trayectoria, entre las que se contó ser Profesor y Rector de la Universidad Nacional del Sur (la UNS, de la cual había egresado en los años sesenta) y Director de la carrera de posgrado "*Especialización en Tributación*" del Departamento de Graduados de esa universidad, así como profesor de la materia de posgrado "*Economía de la*



Ricardo Enrique Bara

Tributación" en esa misma carrera. Entre otros trabajos destacados, que se suman a los ya citados, podemos mencionar, "*Incentivos a la inversión en el impuesto a los réditos, 1946-1963*" (Asociación Argentina de Economía Política, noviembre 1968); "*James M. Buchanan, premio Nobel de economía 1986*" (Estudios Económicos, 5 (n.s.), 9/10, enero-diciembre 1987); "*La Carta Magna. Reflexiones sobre su significado, 8 siglos después*" (Revista de Economía y Estadística, 53, 2015); y "*James Buchanan*", Conferencia pronunciada en la Academia Nacional de Ciencias Económicas el 20 de agosto de 2002. Y decenas de trabajos y conferencias en las ya mencionadas Jornadas de Finanzas Públicas, en las cuáles era un participante de nota. En ese marco, tuve el inmenso honor de compartir con Ricardo el panel "*La discusión Goldscheid-Schumpeter: Estado Patrimonial versus Estado Fiscal*", en setiembre de 2018 (su brillante exposición sería la base de su contribución al número centenario que ya referimos líneas más arriba)

En su último correo me comentó que tenía el propósito de abordar un tema que venía rumiando. Respetando estrictamente sus palabras y expresiones, entendía que las finanzas públicas que enseñamos en las universidades sirve muy poco para comprender la realidad

fiscal y para formular propuestas razonables. La razón principal, en su opinión, es que **usamos una teoría que se ha ido elaborando para un sistema económico, político e institucional que predomina en los países donde se origina la teoría fiscal de los libros y artículos que nos sirven de base**. Ese sistema está lejos de aplicarse en Argentina porque aquí no contamos con una economía mixta de mercado, con un sector privado que genere riqueza y fondos fiscales y un sector público que intervenga para corregir aspectos que afecten al interés general. Pero que al hacerlo, a la vez, respete los límites que le impone no destruir los incentivos privados a generar esa riqueza y esos fondos. En síntesis, el *estado fiscal*, que describió Schumpeter. En su parecer, vivimos una especie muy particular de capitalismo estatal que, como también lo señaló Schumpeter, se apoya en un *estado patrimonial* que en Argentina no tiene base posible con un estado siempre al borde “de la quiebra”. Sólo le queda, entonces, tratar de captar la poca riqueza privada que va quedando a su alcance; y las cosas, de tal modo, no funcionan. Me decía “*Discutible o no (seguramente sí) la idea la tengo clara. Lo que no me alcanza es el tiempo para ordenarla y presentarla con los fundamentos serios que se necesitan. Espero que pueda superar este inconveniente*”. No pudo ser. Nos quedamos sin ese aporte que hubiera sido, como todos los suyos, un hito, un paper en el cual nutrirnos y al cual referenciar.

Nos conocimos en las Jornadas de Finanzas Públicas del año 1992, que tuvieron lugar en Villa Carlos Paz. Allí, apenas conocernos, tuve oportunidad de recibir su gran generosidad espiritual. En esa misma década, y por su intermedio, en otro gesto de su nobleza, me fue posible publicar en algunos medios. Además de su actividad académica, era productor agropecuario, un productor muy preocupado pero no por el beneficio sino por la posibilidad de mantener y generar empleos. Un ejemplo también en este perfil..., *¡si todos fueran así!* Nos comunicábamos con cierta asiduidad por

correo electrónico, pero no nos vimos desde las Jornadas de Finanzas del año 2019. El año 2020, que todos recordamos con pena, fue sin duda el corte que provocó esa ausencia física. En febrero 2021, partió el gran baluarte de su vida, su esposa Emilse, con quien compartió 58 años de matrimonio..., desde ese momento, la pena rondó su alma noble.

Ricardo, tu partida nos deja el corazón un poco más sólo, y me atrevo a afirmar que tu ausencia en las Jornadas de Finanzas será imposible de cubrir. Descansa en la Paz.

Sobre las finanzas multinivel: Reconsiderando dos cuestiones en el pensamiento de Richard M. Bird*

On Multilevel Finance: Reconsidering Two Issues in the Thinking of Richard M. Bird

Miguel Ángel Asensio

Universidad Nacional del Litoral (UNL), Universidad Católica de Santa Fe (UCSF), Observatorio Fiscal Federal (OFIF), Fundación Dos Siglos (F2S), Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (IFANDCSC) (Argentina)
asensio.ma@gmail.com

Resumen

En el trabajo se revisan nuevamente dos planteamientos específicos del Profesor Richard M. Bird (1938-2021) referidos al federalismo fiscal y las finanzas federales, así como el denominado poder de gasto en los países federales, cuya importancia puede merecer sustantivas implicancias en distintos casos, así como en el ámbito argentino en particular. Como cierre, se ensayan unas breves conclusiones.

Palabras claves: Finanzas Multinivel, Cuestiones, Pensamiento, Richard M. Bird.

Clasificación JEL: H70, H71, H72, H77.

Atento a ser un autor invitado,, el presente escrito no ha sido sometido al sistema de evaluación externo habitual.

Abstract

The paper contains a new revision of two important contributions from the Professor Richard M. Bird (1938-2021) on fiscal federalism and federal finance and also on the spending power in federal countries, considering its importance and substantive implicances for other federal cases and particularly in the one of Argentina. Closing, we present very brief concluding remarks.

Keywords: Multilevel Finance, Issues, Thinking, Richard M. Bird.

JEL Classification: H70, H71, H72, H77.

Received: 14/9/19

Accepted: 9/04/21

* Versión revisada y ajustada de la presentación realizada previamente en el XXV Seminario de Federalismo Fiscal, FCE de la UNLP, 19 y 20 de mayo de 2022 y en Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de Córdoba, 22 de Septiembre de 2022.

1. Introducción

Es muy conocido el monumental aporte que la prestigiosa pluma de Richard M. Bird realizó al tópico del título en innumerables contribuciones. Aquí esbozamos una muy breve Nota que puede ser de alguna utilidad sobre apenas dos cuestiones.

Las mismas refieren a temas que aparecen o son subyacentes en otros autores y aportes pero que el nombrado enfatizara particularmente, una abordando la semántica de las finanzas multinivel y otra referida a las autonomías relativas de sus partícipes.

Ello puede ser de importancia para la mirada multidisciplinar del fenómeno mencionado, que ocupa y ha ocupado la atención de constitucionalistas, politólogos, sociólogos, economistas y administradores públicos, entre otros campos.

En lo que sigue comentamos por su orden la diferenciación entre finanzas federales y federalismo fiscal, por un lado y lo que frecuentemente aparece mencionado como “poder de gasto” en distintas contribuciones, por otro. Luego ensayaremos unas muy breves conclusiones.

2. Finanzas federales y federalismo fiscal

En rigor, vale la pena aclarar que el primer tópico aparece explícito en un artículo de doble autoría que R.M. Bird comparte con D.J. Chen¹, pero que sin duda arrastra una preocupación

previa del primero de los nombrados. También exuda la percepción de aquella multidisciplinariedad proviniendo de economistas, de un lado, y la innegable influencia del entorno canadiense, del otro.

Algunas de las apreciaciones relevantes ya habían sido anticipadas en una obra fundamental de la década de los 1980's, donde se consideraban las finanzas federales comparadas de las federaciones emblemáticas, tanto anglófonas como europeas, donde el ilustre economista insistiría en que más que consistir en una fórmula, el federalismo constituía un proceso. Había un desafío que lucía conceptualmente importante ya en aquella observación.²

En lo esencial, junto a D. J. Chen, será enfático al indicar la diferencia entre “finanzas federales” y “federalismo fiscal”. También, en plantear, su vívida aplicabilidad con respecto al específico caso canadiense que tan bien conocía.

Básicamente, entonces, finanzas federales son aquellas resultantes de una organización constitucional federal y por tanto de negociaciones y acuerdos adoptados en un marco jurídico-político de ese orden, donde aparecen actores con potestades específicas emanadas de aquel acuerdo primario entre unidades constituyentes y unidad constituida, contenido de los aspectos básicos que lo tipifican, conforman y delimitan específicamente. Lo plantearía con toda claridad:

Los economistas tienen una bien desarrollada teoría del “federalismo fiscal”, que utilizan usualmente para analizar problemas de finanzas multinivel. ¿Son “finanzas federales” y “federalismo fiscal” sólo diferentes nombres para la misma

1. Véase Bird, Richard M. y Duan-jie Chen (1998: 51-74). En el Artículo, los autores remarcaron que había existido una presentación previa en la Universidad de Córdoba, en 1996. Ahora sabemos que existió otra en la UNLP, acotación que agradecemos al Dr. Alberto Porto, sin perjuicio de consignar que también aludió muy brevemente al tema en un Seminario de Federalismo Fiscal sostenido en Pilar a principios de este Siglo.

2. Véase Bird (1986, p. 3).

*cosa? Nosotros argumentaremos...que los dos conceptos difieren en algunos importantes aspectos...*³

Este aserto, obviamente, motivaría una fundamentada exposición sobre lo que se advertían claramente como diferencias.

Del costado de lo que se denominó mundo tradicional del federalismo fiscal, todo, en principio, como los límites, la asignación de recursos fiscales y las funciones, así como el nivel y naturaleza de las transferencias, se visualizaba como “maleable”. En cambio, en el mundo de las finanzas federales los límites jurisdiccionales y la asignación de funciones y medios financieros debían ser tomados en circunstancias normales como fijados en alguna etapa temprana o anterior (por ejemplo, en la fase constitucional) y no quedaba abierta para discusiones posteriores.

Se agregaría una quizás más controversial pero no menos realista observación de que para el enfoque económico, las preferencias del gobierno central serían claramente dominantes en la práctica, si bien no ocurría ello tan visiblemente en la teoría. Admitíase, empero, que algunos economistas podían no aceptar tal proposición.

Se sumaría a lo anterior que, en las finanzas federales, sin embargo, el consenso –o imposición de preferencias– no podía ser asumido como alcanzable simplemente respecto a temas como el grado de armonización fiscal o regulatoria o, en este aspecto incluso sobre la extensión de un mercado interno común como meta de política. Se apuntó que este tipo de cuestiones eran en principio determinadas conjuntamente por ambos niveles de gobierno en algún foro político o constitucional. Y apoyándose en la práctica canadiense se expresaría

que tal proceso podía no ser siempre transparente, debido a la medida en que el mismo tomara lugar dentro de “caucus” políticos⁴, pero en cierta medida hay un claro proceso de balancear los intereses nacionales y regionales en juego.

Y todo no terminaría aquí –ni mucho menos– en tanto en un marco de finanzas federales los distintos niveles pueden perseguir sus propios objetivos distributivos e incluso de estabilización⁵, siendo importante la vigencia de una adecuada *responsabilidad u obligación de dar cuenta* que asegure que los decisores soporten las consecuencias o que los afectados den en su caso un consentimiento informado⁶.

De esa muy breve pero aguda enunciación de importantes cuestiones se deducía como adecuado marco analítico para un análisis de puro federalismo fiscal el enfoque del principal-agente, donde el gobierno central como principal, superara los problemas familiares de agencia, con relación a la información asimétrica y objetivos divergentes entre principal y agente, según una sugerente contribución de entonces, lo cual podría implicar una deriva práctica jerárquica o cuasi-autoritaria.⁷

Contrariamente, se volvería a señalar atinadamente, en un encuadre de finanzas

3. Bird y Chen (1998: 51).

4. Cenáculos, juntas o reuniones políticas. En este aspecto, como en otras partes de su planteo recogería la incidencia de Wiseman (1987) quien en general advertiría sobre la dificultad de adoptar posturas normativas respecto a la economía del federalismo.

5. Los autores ponen de manifiesto aquí una diferencia importante con lo que sería el modelo normativo básico de federalismo fiscal, donde la función redistributiva y de estabilización se reservan al gobierno general, federal o nacional y se colocan en el plano de la realidad federativa.

6. Aludimos aquí al conocido vocablo *accountability*, usual en la perspectiva de la ciencia política, la administración pública, la sociología, el derecho y en general el ámbito de las ciencias sociales.

7. Se aludía al planteo de Cremer, Estache y Seabright (1994, 1995).

federales el escenario era el de una negociación entre principales que no necesariamente debían ser iguales y que por analogía con las relaciones internacionales podía denominarse siguiendo a Simeon “diplomacia federal-provincial”⁸. Entonces, probablemente, el marco más apropiado podía quizás ser solamente el de la *teoría de los juegos*, demasiado complejo para ser abordado entonces.

El muy limitado objeto del artículo que comentamos sería simplemente ilustrar que, al menos para Canadá, ambos modelos parecían aplicables: el del federalismo fiscal para las relaciones entre las provincias y sus municipios y el de finanzas federales para el de la federación con las provincias. Cuando este último fuere aplicable una estrecha atención debía aplicarse a un análisis institucional de la realidad y la interacción entre iguales debía asumirse como marco básico⁹. A su vez, el enfoque normativo tradicional del federalismo fiscal asume un sistema federal “ideal” con la doble asunción de que comprende gobiernos benevolentes que asumen el máximo bienestar para sus ciudadanos y que el gobierno central tiene la última palabra.

Se aceptaría, claramente, que tal tipo de análisis podía no ser siempre una asistencia útil para analizar arreglos federales específicos en cualquier país federal, desde que, las federaciones difieren en muchas dimensiones. Ello permitiría seguir al maestro Ronald Watts, sosteniendo que “no hay un conjunto de hechos estilizados que se acomode adecuadamente a todas las federaciones”¹⁰.

Las finanzas federales comparadas permitirían, empero, extraer dos lecciones: la primera que todo país federal es al mismo tiempo único y en cierto sentido constituye una unidad orgánica, cada componente debe examinarse como parte de un todo, derivado ello de lo que se conoce como “dependencia del sendero”, donde el futuro aparece condicionado por el recorrido pasado¹¹. Y la segunda es que los procesos y procedimientos para alcanzar soluciones son probablemente más importantes que la naturaleza técnica de dichas soluciones.

En tal contexto, mientras la visión del federalismo fiscal daría en caso de metas conflictivas la última palabra al gobierno federal, la respuesta desde las finanzas federales sería que no puede haber una respuesta final a estas cuestiones, sino más bien un continuo y evolutivo proceso para las negociaciones que se cursen entre gobiernos. Y como cierre, se retornaba al énfasis en que ambas perspectivas podían ser aplicadas, pero a diferentes niveles, una para el municipal-provincial (la del federalismo fiscal) y otra para el federal-provincial (la de finanzas federales).

3. Poder de inducción o interferencia federal

El segundo e importante punto que se procura comentar en esta Nota refiere al denominado *spending power*, que literalmente suele traducirse como “poder de gasto” del gobierno federal, general o nacional, y que, en rigor, es bastante más que eso.¹²

Aquí Richard Bird, esta vez en solitario, volverá a recurrir a la reconocida pluma de Ronald L. Watts para encabezar el análisis de

8. El Profesor Richard Simeon, fallecido no hace una década (2013) ha sido otro de los gigantes académicos canadienses del federalismo.

9. Aquí se recordaría el aserto de un referente básico como K. Wheare, para quien, en un sistema federal “cada gobierno es, dentro de su esfera, coordinado e independiente” (Wheare, 1964). Nos hemos referido a Wheare antes (Asensio-Garat, 2011).

10. Se alude a la referencial obra del Profesor de Queen’s University, Ontario, Ronald Watts (1999).

11. Se trata de la conocida expresión en inglés “*path dependency*”.

12. Es lo que hacemos en el subtítulo; “poder financiero”, “poder de influencia financiera”, “poder de inducción de prioridades”, “poder del monedero”, entre otros, podrían reflejar el sustantivo aspecto consignado.

un aspecto sustancial en la precisa o adecuada caracterización atribuible a un sistema financiero federal:

En la mayoría de las federaciones, el “spending power” de cada nivel de gobierno no se ha limitado estrictamente a las jurisdicciones enumeradas legislativa y administrativamente. Los gobiernos han asumido usualmente poseer un poder de gasto general. Así, los gobiernos federales han utilizado este poder de gasto general persiguiendo determinados objetivos en áreas de jurisdicción estadual, otorgando subsidios a los gobiernos regionales que de otra manera no podrían afrontar la provisión de los servicios que les son demandados.¹³

Obviamente, lo hacía una vez más bajo la influencia de la realidad canadiense, ámbito que de todas formas lucía y luce extrapolable a otros casos de países federales. En concordancia con ello aludía a la utilización de tal poder para afectar actividades que no estaban dentro de las competencias legislativas de dicho gobierno federal como cuestión polémica, no dejando de mencionar su aplicabilidad a otros países federales como se deducía de su referencia a Watts.

Tal poder -como el reflejado en los mandatos de acción financiera a los gobiernos subnacionales- podía verse, acudiendo a Breton, como un “instrumento de ocupación”, es decir, un modo en que los gobiernos de un nivel pueden efectivamente ocupar el ámbito de las políticas de los gobiernos de niveles jurisdiccionales diferentes. Y acotaría que la forma más común en que los gobiernos federales suelen emplear tal poder es a través de una *subvención afectada o para fines específicos*, entendida como cualquier transferencia cuyo

monto condicione de algún modo las decisiones de gasto del gobierno receptor.¹⁴

Influía en su percepción sobre tales “intrusiones federales” cuando de pronto, tal lo acontecido en su país, el gobierno de Ottawa “daba y quitaba” o “daba y limitaba” la remisión de fondos federales otrora establecidos, generando instancias de imprevisibilidad en el financiamiento de programas, lo cual le resultaba muy notable en países en desarrollo pero que como lo consignaba de ningún modo era desconocida en países desarrollados. La resultante de ello sería su verificación en casos avanzados tales los de Australia, Estados Unidos, Suiza y Alemania, entre otros, lo que motivaría una interesante consideración de los mismos, si bien el autor se apresuraría a consignar, como lo hacemos nosotros, la imposibilidad de abordar integralmente un tratamiento de la índole del examinado.¹⁵

En esa dirección recordaría que en Australia, la Constitución permite expresamente al gobierno federal “*otorgar asistencia financiera a cualquier estado en los términos y condiciones que el Parlamento considere conveniente*”. Esto fue sustantivo en el caso de funciones concurrentes, aunque también en las propias de las unidades constitutivas. Con ello, el poder de intervención financiera federal está vivo y empleado activamente en una serie de áreas, en orden a moldear las políticas estaduales.

En Estados Unidos, pese a su tradición particular, el “poder de la bolsa”, también se había hecho notar, tal como lo denunciarían instituciones especializadas. En Suiza, a su vez, el gobierno federal puede actuar “por el bienestar del pueblo y la seguridad económica de los ciudadanos, aunque sujeto a 1) previa consulta

13. Watts (1999: 40-41), citado por Bird (2011: 21).

14. Esto ya había sido denotado en otros trabajos de su autoría, tal el compartido con Michael Smart (Bird y Smart (2002: 899-912).

15. Véase Bird (2011: 24-43).

formal a los cantones y 2) se asegure su aprobación en un referéndum. En el caso alemán, más allá del rol sustantivo del gobierno federal en general, su capacidad condicionante opera también a través de su rol en las denominadas “tareas conjuntas” o áreas concurrentes. Dicho ello, no caben aquí mayores comentarios sobre la relevancia del tema en la pluma de nuestro autor.¹⁶

El tema que abordara, empero, recibiría consideraciones posteriores. Dos de ellas son debidas a Anderson, que muy ilustrativamente se referiría al mismo abordándolo con justeza en línea con lo anterior: “Las federaciones difieren en su enfoque del gasto por parte del gobierno central en áreas que están más allá de su jurisdicción legislativa. El poder de gasto de un gobierno puede tener importantes implicancias para el carácter de la federación”. Y sería sorprendentemente crudo al afirmar que, en la práctica, el *spending power* es una característica principal en la operación de virtualmente todas las federaciones. Por lo tanto, a menudo la cuestión es sobre cómo es usado, no si lo es (Anderson, 2008: 38-41).

Ese poder financiero podría ser empleado de tres formas: 1) para hacer transferencias de propósito general para incrementar su capacidad fiscal de cara a asumir sus responsabilidades; 2) haciendo transferencias condicionales; 3) creando programas directamente administrados por el gobierno federal en áreas normalmente visualizadas como de competencia exclusiva de los gobiernos provincial-estadales Anderson, 2010: 13-17).

Lo anterior exige de comentarios adicionales a los estudios específicos de Bird sobre el tema y hacen relevante su consideración de este aspecto, sobre el que apenas deseamos marcar su trascendencia y respecto del cual el economista de Toronto pondría particular

énfasis, dedicándole, además del mencionado, otras aportaciones, estimando de nuestra parte sustantivo el considerarlo, dada su potencialidad intrínseca como su eventual ponderación en la evaluación de otras experiencias, incluida la argentina.¹⁷

4. Conclusiones

Como mínimo resulta apenas mezquino recordar dos contribuciones de un académico emblemático en la temática fiscal-federal que dedicó a la misma innumerables aportaciones y que, por otra parte, conoció la experiencia latinoamericana y argentina. No se han abordado aquí otros diferentes tópicos que explorara en la intención de focalizar la atención en al menos dos muy significativos.

Cabe consignar que, pese a que su formulación tiene ya más de dos décadas, están presentes elementos que lo mostraban más allá de lo que se conocería como “primera generación de la teoría del federalismo fiscal”¹⁸, siendo ello más explícito en la segunda, donde mostraría expreso conocimiento de tratamientos de la “segunda generación teórica” en la consideración de Wallace Oates (2005, 2008).

La semántica casi variopinta de los estudios sobre finanzas multinivel y descentralización fiscal nos ha llevado a elegir estas exploraciones como renovado disparador para estimular la reflexión sobre una problemática vastísima en sus contenidos contemporáneos y de potencial utilidad desde la específica perspectiva argentina.

17. El autor agradece los comentarios del Dr. Alberto Porto sobre este aspecto, con motivo de la segunda presentación de este trabajo, mencionada más arriba.

18. Implica numerosas contribuciones, no solo angloamericanas. Citamos igualmente una de Mc Lure (1983) y tres de Musgrave (1961, 1971 y 1983), además de las aludidas en Shah (2007), entre otras posibilidades más amplias.

16. Ibidem, varias páginas.

Con esa intención, dejamos a consideración y crítica del lector el brevísimo esbozo precedente, reflejo al mismo tiempo de la profundidad temática y científica exhibida por una autoridad internacional eminente en la materia, ha muy poco desaparecida.

5. Referencias Bibliográficas

- Anderson, G. (2008). *Federalism. An Introduction*, Oxford University Press, Don Mills, Ontario, Canada.
- Anderson, G. (2010). *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*, Oxford University Press, Don Mills, Ontario, Canada.
- Asensio, M. A. y Garat, P. M. (2011). *Federalismo fiscal. Experiencia nacional y comparada*, Rubinzal y Culzoni, Santa Fe.
- Asensio, M. A. (Coord.) (2020). *El federalismo en Argentina y Canadá. Aspectos económicos e institucionales*, Ediciones UNL (EDIUNL), e-book.
- Bird, R. M. y D. Chen (1998). "Federal finance and fiscal federalism: the two worlds of Canadian public finance", *Canadian Public Administration/Administration Publique du Canada, Volume 41*, No. 1 (Spring/Printemps), pp. 51-74 (Versión revisada de presentación en Seminario de Federalismo fiscal y finanzas federales en la Universidad Nacional de Córdoba, Junio, 1996)..
- Bird, R. M. (2011). "El poder de gasto en los países federales", en Asensio, M. A. y Garat, P. M., *Federalismo Fiscal. Experiencia nacional y comparada*, Rubinzal y Culzoni, Santa Fe.
- Bird, R. M. y Smart, M. (2002). "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries", *World Development* Vol 30, N° 6, pp. 899-912.
- Bird, Richard M. (1986). *Federal Finance in Comparative Perspective*, Toronto Tax Foundation, Toronto.
- Cremer, J.; Seabright, P. y Estache, A. (1994). "Decentralization of Public Services. Lessons from the Theory of the Firm", Policy Research Working Paper 1345, The World Bank, Washington.
- Cremer, J.; Seabright, P. y Estache, A. (1995). "The Decentralization of the Public Sector: Lessons from the Theory of the Firm", en Antonio Estache, ed., *Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations*. World Bank Discussion Paper 290, World Bank.
- Musgrave, R. A. (1961). "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism", en *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, Nueva York pp. 97-122.
- Musgrave, R. A. (1971). "Economics of Fiscal Federalism", *Nebraska Journal of Economics and Business*, Vol 10, N° 4 (Autumm), pp. 3-13.
- Musgrave, R. A. (1983). "Who should tax, where and what", in Mc Lure, Ch. (ed), *Tax Assignment in Federal Countries*, Australian National University (ANU), Canberra..
- Oates, W. (2005). "Towards a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373.
- Oates, W. (2008). "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions", *National Tax Journal*, Vol. LXI, No. 2, June.
- Peloquin, D. (2020). "El federalismo fiscal en Canadá", en Asensio, M. A. (Coord.) (2020), obra citada.
- Shah, A. (2007). *Principles of Fiscal Federalism*, Forum of Federations and McGill-Queen's, Kingston-Montreal.
- Watts, R. L. (1999). *Comparing Federal Systems in the 1990's*, Institute for Intergovernmental Relations, McGill-Queen's, Kingston-Montreal.
- Weingast, B. (2008). "Second Generation Fiscal Federalism. The implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, Elsevier.
- Weingast, B. (2013). "Second Generation Fiscal Federalism: Political aspects of Decentralization and Economic Development", *World Development*, 2, Vol. XX, p. 1-12.
- Wheare, K. (1964). *Federal Government*, Galaxy Books, Oxford University Press, London-New York.
- Wiseman, J. (1987). "The political economy of federalism: a critical appraisal", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Volume 5, pages 383-410.

Responsabilidad Social Empresarial y cómo deben implementarla las empresas para que sean más competitivas

Corporate Social Responsibility and how companies should implement it to be more competitive

Lina María Andrade Restrepo

Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO (Colombia)

landradere1@uniminuto.edu.co

María Alejandra Andrade Restrepo

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD(Colombia)

maria.andrade@unad.edu.co

Resumen

Este artículo habla de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), la cual aparece como respuesta a la crisis social y ambiental, y de la preocupación de algunas empresas por subsanar estas crisis. La RSE en sí constituye una serie de leyes y normas aplicadas a las empresas, quienes buscan el bienestar económico, social y ambiental de una comunidad o un grupo de personas. El principal objetivo es entender de qué trata la RSE y cómo deben implementarla las empresas para que sean más competitivas. El artículo inicia definiendo qué es la RSE, tomando el punto de vista de diferentes autores. Luego establece cómo los grupos de interés o stakeholders influyen en las estrategias o políticas que realizan las empresas para implementar las leyes o normas. Finalmente, se indica cómo las empresas que implementan la RSE pueden llegar a ser competitivas.

Palabras claves: responsabilidad social empresarial, bienestar social y ambiental, grupos de interés, competitividad.

Clasificación JEL: M14

Recibido: 10 /06/2021

Aceptado: 03/03/2022

Abstract

This article talks about Corporate Social Responsibility (CSR), which appears as a response to the social and environmental crisis, and the concern of some companies to overcome these crises. CSR in itself it constitutes a series of laws and norms applied to the companies, those who seek the economic, social and environmental well-being of a community or a group of people. The main objective is to understand what CSR is about and how companies should implement it to be more competitive. The article begins by defining what CSR is, taking the point of view of different authors. Then it establishes how interest groups or stakeholders influence the strategies or policies that companies carry out to implement laws or regulations. Finally, it is indicated how the companies that implement CSR can become competitive.

Keywords: corporate social responsibility, social and environmental welfare, stakeholder, competitiveness.

JEL Classification: M14.

Received: 10 /06/2021

Accepted: 03/03/2022

1. Introducción

La Responsabilidad Social Empresarial (en adelante RSE) nace por el incremento de las crisis social y ambiental, además del creciente desinterés de las empresas por las consecuencias de estas crisis, y que muchas veces son ocasionadas por ellas. Por consiguiente, algunas empresas empezaron a tener mayor conciencia de lo que acontecía en el mundo y empezaron a desarrollar políticas y estrategias que buscaran minimizar o al menos apaciguar el efecto que ellas producen en el mundo.

Es así como, la RSE surge como una respuesta a un mundo cada vez más globalizado y al gran impacto que las empresas ejercen sobre la sociedad (Díaz de la Cruz, y Fernández Fernández, 2016). Entonces, ahora se debe mirar una manera de hacer negocios que den respuesta a las necesidades comerciales, pero también que busque beneficiar a las personas y comunidades que se ven afectadas por las empresas, creando un valor social y ambiental.

Teniendo en cuenta lo anterior, se desarrolla este artículo para entender de qué trata la Responsabilidad Social Empresarial y cómo deben implementarla las empresas para que sean más competitivas; se parte primero de hacer una breve revisión conceptual de RSE desde el punto de vista de algunos autores. Del mismo modo, se plantea la importancia de los grupos de interés o stakeholders, ya que influyen en las estrategias o políticas que realizan las empresas para implementar la RSE. Finalmente, se establece como las empresas pueden ser competitivas operando bajo la RSE.

2. ¿Qué es Responsabilidad Social Empresarial?

La RSE constituyen una serie de actividades por parte de empresarios con el fin de emprender acciones que beneficien a un territorio

o a una población. Muchas de estas actividades son obligaciones y están reglamentadas, pero algunas organizaciones solo buscan cumplir con esa norma. Sin embargo, el desarrollo de estas actividades debe ser desinteresadas y buscar el bienestar del personal involucrado. A continuación, se muestra cómo surgió la RSE y algunos conceptos para definirla.

Entre los años 30 y 40 se empezó a ver una preocupación en el mundo, debido a que las empresas estaban generando solo ganancias y contribuyendo solo a generar intereses individuales, sin pensar en las consecuencias de las actividades comerciales que ejercen. Por lo tanto, y de acuerdo con la dinámica mundial, se empieza a ver el interés por los trabajadores, la comunidad y del medio ambiente, entonces las empresas comienzan a percibir que deben obrar en pro de los intereses externos de las personas que afectan.

A pesar de que las actividades que desarrollaban las empresas beneficiaban a los trabajadores y la comunidad, todavía no existía un concepto claro o establecido de la RSE, fue a partir de los años 50 con Howard Rothmann Bowen que apareció el término de Responsabilidad Social Empresarial con la publicación del libro “Social Responsibilities of the Businessman” en 1953 (Chancay-Cedeño, 2016). De acuerdo con Bowen citado por Herrera Acosta, Vásquez Torres y Ochoa Ávil (2020), considera que el empresario está en la obligación “de adoptar políticas, y desarrollar decisiones, que acompañen líneas de acción deseables según los objetivos y valores de la sociedad” (p. 85).

En los años de los '70 todavía existían posturas que expresaban que las empresas únicamente debían existir para cumplir su función económica y poder generar mayores beneficios. Tal como lo sugería Friedman mencionado por Palacios Flórez (2020), quienes expresan que el autor “afirma que la única

responsabilidad de las empresas es más que la responsabilidad de generar utilidades para los accionistas y a su vez se concibe la empresa como un proyecto económico dirigido por un empresario” (p. 79-80).

En los años '90 toma fuerza la RSE por varias organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que han expresado su preocupación por la generación de políticas, programas, planes, leyes, principios que consoliden la protección de los derechos humanos, el derecho de los trabajadores y la conservación del medio ambiente (Tinoco Cantillo, Arango Buelvas, Benavides, 2012). Aunque acogerse a estos principios es de manera voluntaria, fueron muchos países que se comprometieron a velar que las empresas se comportaran de una manera más ética pensando en la sociedad.

Ahora bien, pasando a definir la RSE, De la Cuesta y Martínez (2003) sostienen que constituye una serie de “obligaciones y compromisos, legales y éticos, nacionales e internacionales, con los grupos de interés, que se derivan de los impactos que la actividad y operaciones de las organizaciones producen en el ámbito social, laboral, medioambiental y de los derechos humanos” (p. 7). De modo que, la RSE toma vigencia a partir de su implantación de manera ética y moral, entonces “Se habla de la creación paulatina de una cadena de valor organizacional bajo conductas éticas, acciones responsables, pensamiento y actitudes proactivas que propongan una relación que fortalezcan los nexos inmersos en las relaciones con sus interlocutores” (Ramírez, Moctezuma y González, 2017, p. 54-55).

La RSE también establece que las empresas no solo deban cumplir con ciertas normas o leyes, sino que también generar un beneficio para la comunidad, tal como lo sugiere Correo

Jaramillo (2007) “Ser socialmente responsable no significa solamente cumplir plenamente las obligaciones jurídicas, sino también ir más allá de su cumplimiento invirtiendo más en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores” (p. 94). Al respecto Brown Grossman (2010) afirma que “las empresas deben no sólo generar riquezas, producir bienes, ofrecer servicios de calidad, favorecer empleos, pagar impuestos y cumplir las leyes. La responsabilidad de las empresas es mucho más amplia, incluso más allá de las obligaciones jurídicas de cada país” (p. 101).

Todas las actividades derivadas de la RSE no solamente deben acatar la ley, debe ir más allá y lograr acciones éticas y responsables que no solo implique la actividad económica de la empresa (Córdoba, 2011). Es por esto por lo que la RSE “debe ir orientada coherentemente con los principios de la empresa y con el cumplimiento integral de la visión que se ha establecido tanto a nivel interno como a nivel externo” (Aguilera Castro, y Puerto Bercera, 2012, p. 6). De esta manera la “‘misión’ y ‘visión’ deben reflejar los principales fines empresariales y la posición adoptada por la empresa con respecto a sus grupos de interés, que será visible en sus políticas de RSE” (Díaz de la Cruz, y Fernández Fernández, 2016, p. 99). La RSE no solo cumple con las políticas internas que hay dentro de una empresa, también se orienta al desarrollo de estrategias que favorezcan al sector externo.

La RSE en adelante tiene una postura con vista hacia la comunidad, y no solo por sus empleados, también se empieza a ver una preocupación por las personas que las organizaciones directa o indirectamente influyen. Entonces se vislumbra que muchas empresas que aplican la RSE son más competitivas y productivas, desarrollan actividades en beneficio de las personas y generan actividades que afectan de manera positivas a la población (Herrera Acosta, Vásquez Torres, y Ochoa Ávila, 2020).

Teniendo en cuenta lo anterior, se percibe un interés de las empresas por la comunidad, una preocupación por las personas y por mejorar su contexto social y ambiental. Ramírez, Moctezuma, y González (2017) sostienen que la RSE “es la respuesta comercial ante la necesidad de un desarrollo sostenible que proteja el medio ambiente y a las comunidades sin descuidar los temas económicos; permite ganar tanto legitimidad como aceptación social” (p. 55). Más no se trata tan sólo de “Integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores” (Correa Jaramillo, 2007, p. 94), sino también que las empresas impacten “a los actores de la organización tales como los empleados, inversionistas, clientes y demás grupos de interés; se considera que la lógica de la RSE es ser consecuente con el actuar y la forma de ejercer las actividades comerciales” (Quintero-Arango, 2017, p. 149).

De acuerdo con García (2008) la RSE “implica la necesidad y obligación de las empresas e instituciones que desarrollan algún tipo de actividad económica, de mantener una conducta respetuosa de la legalidad, la ética, la moral y el medio ambiente” (p. 3). Para Aguilar (2008) las actividades de RSE “son iniciativas de carácter voluntario y que por lo tanto deben superar los requerimientos legales y normativos; involucra una sostenibilidad que comprende tres elementos: el económico, el social y el ambiental; implica responsabilidad total para con todas las partes” (p.189).

Aunque, la práctica de la RSE “exige de los empresarios una capacidad de adaptación y flexibilidad impresionante al propiciar nuevas estrategias comerciales y de producción en pro del mundo y la preservación del mismo” (Pérez Espinoza, Espinoza Carrión, y Peralta Mocha, 2016, p. 170). De modo que este tipo de prácticas “están en proceso de convertirse en un componente fundamental del moderno ma-

nagement empresarial, asociada a una concepción estratégica del mismo que transformaría y permearía tanto la estructura organizacional de las empresas, como su vinculación con el entorno social y natural” (Solís González, 2008, p. 228).

De lo expuesto se infiere que la preocupación por las empresas no solo se ve reflejada hacia fuera, también buscan un interés en ellas mismas y las personas que están inmersas dentro de la organización. Estas entidades tienen “relaciones con la sociedad que van más allá de las económicas reconociendo los grupos de interés tanto por dentro como por fuera de la empresa, aplicando la justicia como aspecto fundamental en la ejecución de los negocios” (Orozco, Acevedo, y Acevedo, 2014, p. 199). La RSE “puede partir de una actitud consciente y responsable que asumen las organizaciones hacia el bienestar común” (Aguilera Castro, y Puerto Becerra, 2012, p. 4).

La RSE debe implicar un beneficio mutuo, no solo para la empresa, por el contrario, también se debe involucrar a todos los actores, es decir, que las actividades económicas generadas por las empresas, aparte de cumplir con la función económica constituyan tareas en pro de la población interna y externa de una empresa. No solo se debe favorecer a los empleados, también es necesario que se involucre a la sociedad creando impacto laboral, social y ambiental.

Desde el punto de vista colaborativo, sobresale el concepto de valor compartido, el cual expresa que las actividades de las empresas no deben ir en una sola vía, deben ir por dos vías, beneficiando a la empresa y a la comunidad. De acuerdo con Porter y Kramer, que mencionan el principio del valor compartido, el cual “involucra crear valor económico de una manera que también cree valor para la sociedad al abordar sus necesidades y desafíos. Las empresas deben reconectar su éxito

de negocios con el progreso social” (Porter, y Kramer, 2011, p. 3). Entonces, las empresas son cada vez más competitivas a partir de la inversión en la sociedad (Porter, y Kramer, 2006).

En consecuencia, las empresas no solo se encargan de tener su “función económica, sino además una función social y ambiental, que se valora en diversos aspectos tales como la calidad de vida laboral, el respeto y protección a los recursos ambientales, el beneficio a la comunidad, la comercialización y marketing responsables” (García, 2007, p. 3). Adicionalmente, una “empresa socialmente responsable contribuye al desarrollo y superación de las comunidades en donde opera y tiene intereses comerciales. Esta relación debe estar basada en una contribución y responsabilidad compartida” (Brown Grosman, 2010, p. 106).

Como resultado se puede decir que la RSE son unas leyes y normas que deben cumplir las empresas bajo ciertos criterios nacionales e internacionales que se han establecido en procura del bienestar de la sociedad, una comunidad o un grupo de personas. De igual modo, la RSE se compone de actividades que realizan las empresas de manera ética, responsable y con la capacidad moral para generar estrategias políticas, económicas y ambientales, que ayuden tanto a actores internos y externos, logrando aplicar un valor compartido.

3. Los stakeholders como determinantes de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE)

Como se vio anteriormente, la RSE muchas veces está determinada por lo que demandan algunos actores que están involucrados con las empresas, estos actores o stakeholders reclaman ciertas actividades que los beneficien. En consecuencia, las empresas se ven en la obligación de realizar “políticas y estrategias que les permitan crecer y consolidarse. Las estrategias que involucran la Responsabilidad Social están

al orden del día y surgen, entonces, como una expresión manifiesta de las nuevas exigencias de los grupos de interés (stakeholders)” (Aguilera Castro y Puerto Becerra, 2012, p. 3).

La RSE “involucra una sostenibilidad que comprende tres elementos: el económico, el social y el ambiental; implica responsabilidad total para con todas las partes interesadas o stakeholders de la empresa” (Aguilar, 2008, p.189). Algunos autores como Freeman (2012) o Fernández (2014) sugieren que los stakeholders constituyen un grupo o una serie de personas que se ven afectadas por las actividades de las empresas, pero que también pueden afectar a la empresa.

El desarrollo de la RSE provoca en las empresas una serie de cambios no solamente productivos y comerciales, también en las relaciones que tienen las empresas con los demás involucrados tanto de manera interna como externa de la empresa (Solís González, 2008). De esta manera la RSE debe considerar “las expectativas de las partes interesadas (stakeholders), demostrando el respeto por los valores éticos, por la gente, por las comunidades, por el medio ambiente, y contribuyendo, de esta manera, con la construcción del bien común” (Aguilera Castro y Puerto Becerra, 2012, p. 6).

Toda organización que opera bajo la RSE no desarrolla “sus actividades de forma aislada, sino que lo hacen dentro de un ecosistema del cual participan un sinnúmero de actores, tanto internos como externos a la organización” (Pérez Espinoza, Espinoza Carrión, y Peralta Mocha, 2016, p. 173). Por lo cual, estas organizaciones actúan con el fin de proteger el medio ambiente y la calidad de vida de los grupos interesados y también de los que están a su alrededor (García, 2007, p. 3).

A partir de la RSE las empresas deben demostrar “un comportamiento que se relacione con su desempeño, con una gestión integral

desde afuera; es decir, la apreciación que se genere por parte de los grupos de interés frente a las organizaciones que conforman este sector” (Quintero-Arango, 2017, p. 148). Las empresas deben tener un compromiso con los stakeholders, deben “mantener un diálogo genuino que manifieste los valores de una institución con respecto a la comunidad, invirtiendo en ella e impulsando una relación recíproca entre esta y la organización” (Correa Jaramillo, 2007, p. 95).

La aplicabilidad de la RSE “va más allá. Es una continua relación con la sociedad a todos los niveles. Es un proceso que involucra a todos sus stakeholders y debe formar parte de la planeación estratégica de las empresas que la desarrollan.” (Sarmiento del Valle, 2011, p. 7). Así mismo “es necesario también que exista un diálogo constante, abierto y honesto con los grupos de interés (stakeholders) de la empresa. Cuando la empresa trabaja en equipo con todos los agentes involucrados, alcanza un nuevo nivel de competitividad” (Orozco, Acevedo, y Acevedo, 2014, p. 200).

Los stakeholders constituyen una parte importante para toda empresa que aplica la Responsabilidad Social Empresarial. Si realmente quiere aplicar una RSE de manera correcta, debe considerar la opinión de estos agentes tanto internos como externos, y no solo su opinión también involucrarlos en todo proceso o estrategia que quiera implementar para que se dé un escenario propicio y beneficios a todos los involucrados en la RSE.

4. La competitividad de las empresas bajo la RSE

Las empresas que trabajan bajo la RSE no se olvidan de su principal actividad económica, por consiguiente, deben coexistir con las políticas y estrategias que implementan en beneficio de la comunidad, como resultado las empresas están percibiendo la RSE como “como la transferencia de valor agregado a la sociedad; valor

que se espera que en el mediano o largo plazo se convierta en fuente de ventaja competitiva, evidentemente, si así lo advierte oportunamente la organización” (Aguilera Castro y Puerto Becerra, 2012, p. 3).

Es necesario recalcar que “los cambios del mercado, de los consumidores, la contaminación, la escasez de recursos y materias primas favorecen la búsqueda de nuevas maneras para preservar lo que actualmente tienen las empresas en la realización de sus operaciones comerciales” (Pérez Espinoza, Espinoza Carrión, y Peralta Mocha, 2016, p. 170). Cabe señalar que las empresas aceptan “que el crecimiento empresarial es producto de un conocimiento exhaustivo del entorno en el que opera la empresa y de las oportunidades de negocio que éste ofrece en cuanto al manejo y conservación del medio ambiente” (Aguilera Castro y Puerto Becerra, 2012, p. 4).

Ramírez, Moctezuma, y González (2017) afirman que “a través de los años se ha comprobado que una política de RSE alineada con las metas estratégicas y la cultura interna de la empresa tiene como resultado el mejoramiento de su desempeño financiero, la reducción de costos operativos” (Ramírez, Moctezuma, y González, 2017, p. 57). Ahora bien, las organizaciones deben ser “capaces de mostrar una mejora en la redistribución de los beneficios que ella genera hacia el ambiente local (global) para así avalar una actividad sostenible en todo sentido y que se encuentre enmarcada exclusivamente en la parte económica” (Agudelo de Bedout, 2009, p. 5).

Según Aguilera Castro y Puerto Becerra (2012) “se construyen relaciones de beneficio recíproco entre los objetivos empresariales y los intereses colectivos de la sociedad. No obstante, la organización se sirve de estas relaciones para impulsar su crecimiento y garantizar la sostenibilidad integral del negocio” (p. 5). Es por esto por lo que, cuando se actúa de ma-

nera “consciente y comprometida de mejora continua, medida y consistente que permite a la empresa ser más competitiva no a costa de, sino respetando y promoviendo el desarrollo pleno de las personas, de las comunidades en que opera y del entorno” (León, 2008, p. 85).

Una cosa que se debe de dejar claro es que las empresas que aplican la RSE no les genera una disminución en sus ingresos. Algunas empresas piensan que el involucrarles en esta serie de políticas van a ver disminuidas sus ganancias, lo cual no es cierto. Deben poder combinar la generación de capital con el bienestar social y ambiental de la sociedad, lo importante es que no dejen de lado el interés económico por el cual fueron creadas. Además, aplicar la RSE les genera una serie de beneficios que, aunque no se discuten en este artículo, debido a que existe mucha literatura al respecto, son variados y buenos para estas empresas.

Las empresas que implementan la RSE se vuelven más competitivas, porque siempre están buscando estrategias para crear valor no solo de manera interna, sino también externa. En donde se involucra a todo el personal de cada empresa y también a las personas que se ven afectadas. Son estrategias que buscan generar mayor incursión en los mercados y además, pensando en el interés de la comunidad.

5. Conclusiones

La Responsabilidad Social Empresarial es una práctica que deben hacer las empresas, no de manera obligada al cumplir leyes y normas, sino con el compromiso ético y moral de efectuar estrategias políticas, económicas y ambientales, que beneficien no solo a la empresa, sino también a la comunidad.

Es necesario que cuando las empresas ejerzan la Responsabilidad Social Empresarial tengan en cuenta los distintos actores que operan en el mercado (clientes, proveedores,

trabajadores), puesto que son ellos los que están involucrados en el desarrollo de política, al recibir directamente los efectos de la Responsabilidad Social Empresarial.

Cuando las empresas aplican la Responsabilidad Social Empresarial deben pensar también en su objeto social, su actividad económica, no deben enmarcarse en el logro del bienestar de la comunidad por encima de su interés económico, porque si no la empresa no sería competitiva. Por lo tanto, debe operar bajo los dos esquemas, una empresa sostenible, rentable y eficiente y que genere beneficios a la sociedad.

6. Referencias

- Agudelo de Bedout, S. (2009). Responsabilidad Social Empresarial, Una mirada desde Colombia. *Revista de Negocios Internacionales*. Vol. 2. No. 1. Pp. 3-11
- Aguilar, J. S. (2008). Aproximación y cuestionamientos al concepto responsabilidad social empresarial. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 16(1), 179-195.
- Aguilera Castro, A y Puerto Becerra, D. (2012). Crecimiento empresarial basado en la Responsabilidad Social. *Pensamiento y Gestión*, (32), 1-26.
- Brown Grossman, F. (2010). Los principios de la responsabilidad social empresarial. *Revista Economía Informa*, 363, 102-106. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chancay-Cedeño, A. B. (2016). Responsabilidad social corporativa: historia y problemas para su estudio. *Revista Científica FIPCAEC* (Fomento de la investigación y publicación en Ciencias Administrativas, Económicas y Contables). Polo de Capacitación, Investigación y Publicación (POCAIP), 1(1), 39-50.
- Córdoba, S. O. (2011). La Comunicación en la gestión de la Responsabilidad Social Empresarial. *Correspondencias y Análisis*, (1), 137-156.
- Correa Jaramillo, J. G. (2007). Evolución histórica de los conceptos de responsabilidad social empresarial y balance social. *Semestre económico*, 10(20), 87-102.

- De la Cuesta González, M., y Martínez, C. V. (2003). Responsabilidad social de la empresa. Concepto, medición y desarrollo en España. *Boletín económico de ICE*, (2755), 7-19.
- Díaz de la Cruz, C., y Fernández Fernández, J. L. (2016). Marco conceptual de la ética y la responsabilidad social empresarial: un enfoque antropológico y estratégico. *Revista empresa y humanismo*. Vol XIX, 2, 69-118.
- Fernández, M. J. R. (2014). Responsabilidad Social Empresarial: su contribución al desarrollo sostenible. *eXtoikos*, (15), 49-57.
- Freeman, R. E. (2012). La gestión empresarial basada en los stakeholders y la reputación. En *Valores y ética para el siglo XXI*, pp. 389-409.
- García, A. A. (2007). Responsabilidad social empresarial. Su contribución al desarrollo sostenible. *Revista futuros*, 5, 17.
- Herrera Acosta, J. F., Vásquez Torres, M. D. C., y Ochoa Ávila, E. (2020). La evolución de la responsabilidad social empresarial a través de las teorías organizacionales. *Revista Científica Visión de Futuro*, (2), 81-100.
- León, F. (2008). La percepción de la responsabilidad social empresarial por parte del consumidor. *Visión gerencial*, (1), 83-95.
- Orozco, Y. V. D., Acevedo, M. D. L. M. C., y Acevedo, J. A. R. (2014). Responsabilidad Social Empresarial: Teorías, índices, estándares y certificaciones. *Cuadernos de administración*, 29(50), 196-206.
- Palacios Flórez, A. K. (2020). Responsabilidad social empresarial: evolución e importancia dentro de las organizaciones. *Revista Colombiana de Contabilidad*, 8(15), 75-85.
- Pérez Espinoza, M. J., Espinoza Carrión, C., y Peralta Mocha, B. (2016). La responsabilidad social empresarial y su enfoque ambiental: una visión sostenible a futuro. *Revista Universidad y Sociedad*, 8(3), 169-178.
- Porter, M. E., y Kramer, M. R. (2011). *La creación del valor compartido* (Traducción al español). *Harvard Business Review*, 89(1/2), 62-77.
- Porter, M. E., y Kramer, M. R. (2006). Estrategia y sociedad. *Harvard business review*, 84(12), 42-56.
- Quintero-Arango, L. F. (2017). Responsabilidad social empresarial en las empresas del sector minorista. *Clío América*, 11(22), 146-159.
- Ramírez, Y., Moctezuma, P., y González, O. (2017). Importancia de la responsabilidad social en la formación de los futuros profesionales. Universidad Veracruzana. 53 – 65.
- Sarmiento del Valle, S. (2011). La Responsabilidad Social Empresarial: gestión estratégica para la supervivencia de las empresas. *Dimensión empresarial*, 9(2), 6-15.
- Solís González, J. L. (2008). Responsabilidad social empresarial: un enfoque alternativo. *Análisis económico*, 23(53), 227-252.
- Tinoco Cantillo, U. A., Arango Buelvas, L. J., y Benavides, O. (2012). Evolución, aproximación al concepto y teorías de responsabilidad social empresarial. *Revista Panorama Económico*. (20), 189-220,

El microcrédito productivo como mecanismo para reanudar el desarrollo económico en el contexto de la crisis del Covid-19 en Brasil

Productive microcredit as a mechanism to resume economic development in the context of the Covid-19 crisis in Brazil

Daniel Francisco Nagao Menezes*

Universidade Presbiteriana Mackenzie(Brasil)

nagao.menezes@gmail.com

Resumen

El artículo busca analizar la oferta de microcrédito y si favorece positivamente la reanudación de la economía en el “escenario pandémico”, con la generación de empleo e ingresos y, en consecuencia, el desarrollo socioeconómico del país. Para ello, revisa la composición del microcrédito en el Sistema Financiero Nacional, informando sobre las experiencias políticas del microcrédito en el escenario brasileño y internacional, y su papel para la actividad productiva después de oleadas de pandemias. La conclusión de la investigación es que favorece la rápida recuperación de la economía brasileña, con un aumento en el nivel de producción, generación de empleo, ingresos y consumo, y que los efectos se difunden en el corto plazo, y se consolidan en el mediano y largo plazo. Sin embargo, se entiende, por el contexto actual, que el Gobierno Federal ha adoptado políticas generalistas, actuando de manera indirecta, en lugar de actuar directamente en los sectores más afectados, por lo que las medidas adoptadas muestran tímidos resultados contrarios a lo esperado por el gobierno.

Palabras clave: Microcrédito productivo; Desarrollo; COVID-19, Brasil.

Código JEL: B55, J54, P13.

Recibido: 13/08/2021

Aceptado: 23/03/2022

Abstract

The article seeks to analyze the supply of microcredit and whether it positively favors the resumption of the economy in the "pandemic scenario", with the generation of employment and income and, consequently, the socio-economic development of the country. To do this, it reviews the composition of microcredit in the National Financial System, reporting on the political experiences of microcredit in the Brazilian and international scenario, and its role for productive activity after waves of pandemics. The conclusion of the research is that it favors the rapid recovery of the Brazilian economy, with an increase in the level of production, job creation, income and consumption, and that the effects spread in the short term, and are consolidated in the medium and in the long term. However, it is understood, given the current context, that the Federal Government has adopted generalist policies, acting indirectly, instead of acting directly in the sectors most affected, so that the measures adopted show timid results contrary to what was expected by government. market at the beginning of the pandemic.

Keywords: Productive microcredit; Development; COVID-19, Brasil.

JEL Code: B55, J54, P13.

Received: 13/08/2021

Accepted: 23/03/2022

*. Licenciado en Derecho (Pontificia Universidade Católica de Campinas), Magíster y Doctor en Derecho Político y Económico (Univ. Presbiteriana Mackenzie), Posdoctorado en Derecho (Univ. de São Paulo). Postdoctorado en Economía (Univ. Estadual Paulista - Araraquara). Profesor del Programa de Posgrado en Derecho Político y Económico de la Facultad de Derecho (Univ. Presbiteriana Mackenzie).

1. Planteamiento del Problema

Con la propagación del virus COVID-19, el Producto Interno Bruto (PIB) brasileño se vio afectado significativamente. La suma de todos los productos y servicios vendidos en el segundo trimestre de 2020 descendió un 9,7% con respecto al primer trimestre del año y descendió un 11,4% con relación al mismo período del año anterior. En el resultado acumulado de agosto de 2019 a junio de 2020 (los últimos cuatro trimestres publicados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), hubo una disminución del 2,2%. Las fluctuaciones económicas en el período reciente, con énfasis en el segundo trimestre de 2020, han acentuado el número de desempleados.

Según datos de la PNAD Continua (Encuesta Nacional por Muestra de Hogares), a fines de 2014 Brasil tenía una tasa de 6,5% parados y en el segundo trimestre de 2020 la tasa había alcanzado un nivel de 13,3% parados, con 42,9% entre 14 y 17 años y el 29,7% entre 18 y 24 años, es decir, en edad productiva. En cuanto al ingreso promedio de los brasileños, según la PNAD Continua, en 2014 el ingreso promedio de la población rondaba los R\$ 2.353,00 y en el segundo trimestre de 2020, solo R\$ 2.500,00 (U \$ 1 = R\$ 5,5).

Se puede observar que el desempleo aumentó 6,8 puntos porcentuales y el ingreso promedio creció solo 6,2 puntos porcentuales, manteniéndose en un nivel de estancamiento absoluto entre marzo y junio de 2020. Se puede observar que la variación en el ingreso promedio de la población fluctuó por debajo de el valor acumulado de la inflación en el período, que, según el Banco Central, fue de 32% en el período analizado. El agravamiento de los problemas sociales, como el desempleo y el subempleo, retratan el efecto colateral no deseado del país derivado de la paralización de las actividades económicas tras las medidas de

“desprendimiento social”, inevitable para reducir la tasa de contaminación de la población y mitigar el impacto de COVID- 19.

Es evidente que existe una enorme dificultad para trazar un escenario de recuperación económica y social, ya que está condicionado al control de la pandemia, pero el contexto sugiere que un factor clave para la reanudación es la implementación de programas de liquidez como estímulo para las actividades más afectadas, añadido a una gestión crediticia adecuada.

Cabe señalar que los segmentos con mayores contracciones fueron las pequeñas y medianas empresas, que por su naturaleza ya tienen dificultades en el autofinanciamiento y la gestión de los recursos productivos y, sobre todo, son las actividades predominantes en la economía brasileña.

En este contexto, la provisión de microcréditos se utiliza como un instrumento de política social para permitir el acceso a las micro y pequeñas actividades del sistema financiero. El microcrédito es una línea de crédito diseñada para otorgar préstamos de bajo valor a pequeños emprendedores informales y microempresas, que no cuentan con sólidas garantías de acceso al sistema financiero nacional, siendo destinados a capital de trabajo e inversiones productivas, y según el Banco Central, es uno de los principales responsables de la creación de empleo e ingresos en Brasil.

Para el gobierno, en todos los ámbitos, puede representar una forma de asignación focalizada de recursos a sectores que cuenten con encadenamientos eficientes y multiplicadores de impactos socioeconómicos ante la crisis generada por el nuevo coronavirus.

Este es el objetivo del trabajo en cuestión: el objetivo es analizar si la oferta de microcrédi-

to favorece positivamente la recuperación de la economía en este “escenario pandémico”, con la generación de empleo e ingresos y, en consecuencia, para el desarrollo socioeconómico.

Para lograrlo, se revisa la composición del microcrédito en el Sistema Financiero Nacional brasileño, se reportan las experiencias políticas del microcrédito en el escenario nacional e internacional, y el papel del microcrédito para la recuperación económica tras oleadas de pandemias, con un enfoque en recursos, y efectos en el corto, mediano y largo plazo.

2. El Microcrédito en el sistema financiero nacional brasileño

El Sistema Financiero Nacional (SFN) representa un conjunto de instituciones e instrumentos financieros que actúan como distribuidores de recursos entre los agentes financieros. De acuerdo con la Constitución Federal, en el Art. 192:

O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Está integrado por todas las instituciones que operan con la circulación de divisas en Brasil, con el fin de optimizar el mercado, dadas las regulaciones del Consejo Monetario Nacional, que actúa como el máximo órgano regulador y supervisor de las operaciones financieras y monetarias. Lo SFN actúa en el mantenimiento del desarrollo del mercado, en la fiscalización del crédito y en la fiscalización de las actividades en relación a la circulación de divisas, de acuerdo con la Ley 4.595 de

1964, que establece la Política y las Instituciones Bancarias y Crediticias, y crea el Consejo Monetario Nacional.

Sin embargo, es válido afirmar que el Sistema Financiero Nacional puede y debe ser utilizado para incrementar políticas sociales capaces de trabajar lo económico sin olvidar lo humano, a medida que desarrollen el país y saquen a las personas de la situación de profunda pobreza, y crisis, como esta resultante de la pandemia.

Así, con miras a lograr los resultados positivos antes mencionados, la SFN y las instituciones gubernamentales han recurrido a la política crediticia como un instrumento para el desarrollo económico y social, y la generación de oportunidades de crecimiento, empleo e ingresos.

Es por ello que la participación del sector privado gana nuevos trazos con las Sociedades de Crédito Microempresariales (SCM), creadas por la Ley 10.194/2001, siendo este un importante marco legal en cuanto a la participación del sector rentable en el ámbito del microcrédito. Así, desde este marco, es posible que OSCIP (Organizaciones sociales de interés público) y las instituciones financieras creen SCMs, estas últimas deben tener la operación autorizada por el Banco Central de Brasil, siendo también supervisados por este organismo. Además, la ley regula en su artículo la presentación de SCM al Banco Central y al Consejo Monetario Nacional, en verbis:

Art. 10 É autorizada a constituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte, as quais: I - terão por objeto social a concessão de financiamentos a pessoas físicas, a microempresas e a empresas de pequeno porte, com vistas na viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, equipa-

rando-se às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor, podendo exercer outras atividades definidas pelo Conselho Monetário Nacional; II - terão sua constituição, organização e funcionamento disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional; III - sujeitar-se-ão à fiscalização do Banco Central do Brasil

El texto legal es claro en cuanto a la presentación de SCM al Consejo Monetario Nacional (CMN), a través del Banco Central (BACEN). Además, las OSCIP (Organizaciones sociales de interés público) están a cargo del Ministerio de Justicia, por lo que se advierte que la regulación nacional de las microfinanzas, específicamente el microcrédito, es básicamente llevada a cabo por dos organismos, BACEN y el Ministerio de Justicia, y debe haber comunión entre ellos con el fin de dar unicidad de interpretaciones y decisiones al sector regulado.

El modelo regulatorio de las microfinanzas en Brasil aún está en construcción, con incertidumbres que en ocasiones terminan restringiendo el desempeño de algunas entidades, como es el caso de las SCM. Los estudiosos denominan a este fenómeno regulador reciente una “curva de aprendizaje”. Sobre el tema, Martins (2002, p. 71) afirma:

Essa indefinição regulatória não quer dizer, porém, que a legislação das IMFs não tenha direção. É razoável supor que as autoridades brasileiras sigam a lógica da ‘curva de aprendizado’. As restrições à atuação das IMF’s teriam assim o intuito de limitar seu risco circunscrevendo uma “área segura” na qual possam ganhar experiência

Entre algunas restricciones impuestas a las SCM, ya mencionadas anteriormente, cabe recordar, por ejemplo, que estas, a pesar de

ser equivalentes a instituciones financieras, tienen prohibido utilizar la expresión “banco”, esto por determinación impuesta por el Consejo Monetario Nacional. En este punto, Deangelo (2005) defiende acertadamente la elaboración de una Ley Complementaria que aborde específicamente el tema relacionado con las microfinanzas, y aún es relevante resaltar que el abogado es experto en crear un único organismo regulador para atender el tema de las microfinanzas.

La autora también destaca lo que señala como una supuesta ambigüedad en la regulación legal de las microfinanzas, consistente en la posibilidad de que una entidad sin fines de lucro (OSCIP) controle SCM, una institución con un claro propósito rentable. De hecho, tal posibilidad existe y apunta a crear un vínculo de responsabilidad entre las dos entidades, especialmente porque los SCM no pueden captar depósitos a la vista, lo que les impide ser autosostenibles.

Dejando a un lado la urgencia de la pandemia, en lo que respecta a la regulación del microcrédito, es posible afirmar que queda un largo camino por recorrer para un mejor funcionamiento, con la expansión que se pretende para el sector. El sector financiero privado tiene muchas microfinanzas, pero todavía representa un pequeño porcentaje del microcrédito, que necesariamente debe cambiarse para que el país pueda cambiar efectivamente su membresía y desarrollarse. Este pequeño aumento del microcrédito con el sector privado también se debe a la adopción de un modelo muy restrictivo para las SCM, por lo que el número de instituciones de este tipo aún se considera pequeño.

El sector bancario tradicional, a su vez, parece haber despertado más interés en las microfinanzas que específicamente en el microcrédito, hecho que ha sido objeto de

preocupación por parte de los órganos reguladores que mantiene el Gobierno Federal, que, según Deangelo (2005), ha buscado crear mecanismos inductivos para la creación de OSCIP y SCM, incluidos en el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO) como calificado para operar con un mecanismo de préstamo tan pequeño, con metodología propia.

Los llamados bancos gubernamentales también juegan un papel importante en la difusión del microcrédito, en la medida en que difunden programas de esta naturaleza con alta eficiencia y bajos niveles de morosidad, rompiendo el dogma de que actuar con los más necesitados resulta en una actividad no rentable.

En cuanto al papel de los agentes reguladores en la difusión de políticas como el microcrédito, Alves y Soares (2010) afirman que la estrategia que ha demostrado ser la más eficiente para la implementación de estas políticas es la que privilegia las soluciones de mercado, es decir, la propia sociedad crea soluciones para el desarrollo nacional, que son estables ante cambios en las opciones políticas y gubernamentales, siendo fundamental el rol de los órganos reguladores.

Los mismos autores presentan algunos supuestos para lo que consideran el “mejor modelo de política microfinanciera”, entre ellos el reconocimiento de que es un instrumento importante para combatir la pobreza, la existencia de políticas macroeconómicas estables y sólidas, prácticas de tasas de interés libre interés, eliminación de subsidios gubernamentales y ampliación y expansión de los servicios financieros ofrecidos por las instituciones.

También de acuerdo con los autores referenciados, es claro que en los últimos años

el Banco Central de Brasil viene enfatizando la necesidad de democratizar el crédito, para que pueda llegar a la población más necesitada, especialmente a través de la implementación de programas de microcrédito productivo orientado, la lo cual es una condición previa para mitigar los efectos negativos de los sectores más afectados por la pandemia.

Este énfasis se manifiesta en la adopción de medidas que induzcan a los agentes regulados a ingresar y desarrollar dicha actividad, difundiendo así la idea ante el sector financiero público y privado. Este rol del Banco Central se expresa, por ejemplo, cuando, desde 1997, ha actuado en armonía con el Consejo Comunitario Solidario, en el desarrollo de un proyecto de expansión del microcrédito.

3. Experiencias en políticas de microcrédito en Brasil y en el mundo

En Brasil, en las últimas décadas, el microcrédito se ha utilizado para la participación activa del Estado con las políticas locales y regionales, ya sea como agente de financiamiento, en el caso de las políticas públicas de microcrédito, o como incentivo y agente responsable para crear las condiciones necesarias para que el sector privado puede ejercer la actividad. Reiteramos que la participación del sector privado sigue siendo muy tímida, debido a la supuesta disminución de la rentabilidad al invertir en crédito focalizado, como el microcrédito. Esta baja rentabilidad no refleja con precisión la realidad, ya que, a pesar de que las tasas de interés son efectivamente más bajas, existe una tasa de morosidad muy baja en comparación con la concesión de crédito gratuito, como el crédito al consumo.

Al contrario de lo que se imagina, desde 1973 se han dado experiencias nacionales vinculadas al microcrédito, más específicamente en la ciudad de Recife, Estado de Pernambuco,

donde se creó el llamado Programa UNO, organización no gubernamental que trabajaba para otorgar crédito a trabajadores de bajos ingresos, siendo éste un crédito orientado, mediante una mínima cualificación de estos trabajadores “clientes”. Los fondos para la implementación del referido programa se recaudaron inicialmente a través de donaciones y luego a través de líneas de crédito ofrecidas en alianza con bancos locales. Este programa se extinguió en 1991, ya que no se volvió autosostenible.

Además del Programa UNO, se desarrollaron otras experiencias relacionadas con el microcrédito, y es importante destacar el llamado Sistema CEAPE - Centro de Apoyo a Pequeños Emprendedores, que apareció por primera vez en Rio Grande do Sul, como una entidad de apoyo a microempresarios de bajos ingresos, implementando la oferta crédito junto con la capacitación de quienes manejarían el negocio.

Basado en el sistema CEAPE implantado en el sur de Brasil, el proyecto se extendió a otros estados, especialmente al noreste, habiéndose constituido, en 1989, en Maranhão y Rio Grande do Norte. En la década del noventa se avanzó en esta expansión, llegando al Distrito Federal, Pernambuco, Sergipe, Paraíba, Piauí, entre otros. El hecho es que el Sistema CEAPE aún se mantiene en plena actividad en el país, destacándose en el sector de las microfinanzas junto con el programa CrediAmigo, instituido por el Banco do Nordeste do Brasil, que incluso juega un papel activo en el contexto actual de la crisis del COVID-19, como se verá a continuación.

A pesar de esta expansión, aún queda un largo camino por recorrer para que el microcrédito se convierta en un instrumento para promover el desarrollo y alcanzar los fines sociales y humanos previstos constitucionalmente, especialmente frente a las crisis. Uno

de los principales problemas enfrentados es la distorsión de esta política, con la consecuente falta de instrumentalización por parte de las instituciones financieras, lo que hace que el modelo nacional se distancie del modelo bengalí, implementado por Banco Grameen.

En materia legislativa, es importante destacar inicialmente la Ley 9.790/99, encargada de permitir que las ONG de microcrédito actúen calificadas como OSCIP (Organización de la Sociedad Civil de Interés Público), y la Medida Provisional núm. 1.894, convertida en Ley 10.194/2001, responsable de la creación de SCMs (Sociedades de Emprendimiento de Micro Crédito), equivalentes, para efectos legales, a instituciones financieras comunes. Estos dos instrumentos normativos son extremadamente importantes en el tratamiento del microcrédito en Brasil.

En materia legislativa, es importante destacar inicialmente la Ley 9.790/99, encargada de permitir que las ONG de microcrédito actúen calificadas como OSCIP (Organización de la Sociedad Civil de Interés Público), y la Medida Provisional 1.894, convertida en Ley 10.194 de 2001, responsable de la creación de SCMs (Sociedades de Emprendimiento de Micro Crédito), equivalentes, para efectos legales, a instituciones financieras comunes. Estos dos instrumentos normativos son extremadamente importantes en el tratamiento del microcrédito en Brasil.

El primer modelo, denominado desarrollista, parte de la defensa de que los programas de microcrédito deben servir como un instrumento eficaz para enfrentar la gran pobreza que azota al país, siendo así las instituciones financieras (IMF - Instituciones Microfinancieras) vestidas como agentes de desarrollo social. Bajo este modelo, el crédito no se ofrece simplemente a los clientes, con un seguimiento efectivo por parte del emprendedor que toma el crédito, a través de diversos lineamientos,

desde la capacitación técnica hasta el proceso de comercialización del producto resultante de la empresa.

El segundo modelo, denominado minimalista, establece que las instituciones financieras (IMF) deben ofrecer servicios financieros de calidad a los clientes, pero con la función de lograr la sostenibilidad en sí misma, sin preocuparse por la calificación previa de los prestatarios.

A la vista de estos dos modelos de implementación de programas de microcrédito, cabe señalar que, como afirman Alves y Soares (2010), en Brasil las IMF se crearon a partir de la adopción del modelo minimalista. El autor señala algunas razones para esto, entre ellas la mayor posibilidad de que las IMF logren la autosostenibilidad, ya que no tendrían costos operativos con la capacitación de los clientes. En este modelo, no habría necesidad de subsidios a las IMF, a diferencia del modelo desarrollista, y existe una relativización de la efectividad de la capacitación para pequeños empresarios, ya que en la mayoría de los casos el interés se limita a recibir crédito.

El caso es que no se puede plantear un modelo de microcrédito adecuado que no cumpla con la función primordial de promover lo económico vinculado a lo humano, el desarrollo en la expresión más amplia posible, sirviendo como instrumento fundamental de política social. De hecho, el Estado, a través de los órganos reguladores de las instituciones financieras, debe poner en práctica el modelo que incentiva la práctica del microcrédito en su sesgo desarrollista, posibilitando la persecución y consecución de los fines sociales de manera más activa.

La concreción de un modelo de desarrollo de microcrédito frente a este escenario pandémico en Brasil, necesariamente involucra el rol del Estado como ente regulador público,

induciendo a las instituciones financieras a ingresar a este nicho de mercado, que puede ser rentable y al mismo tiempo efectivo como motor de desarrollo según lo programado en el texto constitucional. Esto también incluye el tratamiento del microcrédito en los poderes legislativo y ejecutivo.

El desarrollo histórico del microcrédito en Brasil, como señala Costa (2012), apunta a la periodización en fases temporales bien definidas. La primera fase comprende el período comprendido entre los años 1972 y 1988, con énfasis en el papel de las ONG, con un enfoque principal en las actividades rurales.

La segunda fase comienza en 1989 y se extiende hasta 1997, donde se destaca el papel de los gobiernos municipales como operadores directos del microcrédito, aumentando también las cooperativas de crédito. La tercera fase tiene lugar entre 1998 y 2002, cuando se creó un marco legal para el microcrédito, a través de SCM y OSCIP, con la implementación de programas de microcrédito por parte del BNDES y el Banco do Nordeste do Brasil. La cuarta y última fase comienza en 2003, al comienzo del mandato del presidente Lula. Respecto a los objetivos en esta fase, el mencionado autor destaca:

Os objetivos de sua política de microcrédito e microfinanças era facilitar e ampliar o acesso ao crédito entre os microempreendedores formais e informais, visando à geração de renda e trabalho. Objetivava também facilitar e ampliar o acesso aos serviços financeiros pela população de baixa renda [...]. Em 2005, com a perda de competitividade do microcrédito tradicional face ao de uso livre, concedido principalmente pelos bancos públicos, houve por bem criar o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado. (COSTA, 2012).

Cabe señalar que a partir de 2003 parece haber al menos un intento de iniciar la necesi-

ria modificación, o reestructuración, del modelo de microcrédito tradicionalmente adoptado por el país, mediante iniciativas de incentivo a la participación de las instituciones financieras comerciales en el mercado. microcrédito. Como ejemplo, cabe señalar que el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado, creado mediante la Ley 11.110 de 2005 permitió que SCM dejara de trabajar exclusivamente con crédito, permitiendo la explotación de otros servicios financieros, lo que de alguna manera podría paliar la entonces criticada falta de sostenibilidad de estas instituciones, teniendo tal expansión del área de operaciones de SCM, reforzado de la Ley no. 11.524, de septiembre de 2007.

El interés de la banca privada aún fue insignificante, lo que provocó que el Gobierno Federal, en 2006, a través del Consejo Monetario Nacional, aumentara los valores máximos para el otorgamiento de préstamos relacionados con el microcrédito, buscando incentivar y ampliar esta modalidad. Cabe señalar que, desde julio de 2003⁴, los bancos están obligados a prestar el 2% de los saldos captados en cuentas corrientes en pequeñas concesiones crediticias, con una tasa de interés limitada al 2% mensual, como el microcrédito, y El incumplimiento de este requisito requirió la transferencia de este porcentaje al Banco Central de Brasil, como depósito obligatorio.

Aun así, la historia revela que muchos bancos prefirieron transferir el porcentaje al Banco Central que tener que realizar operaciones crediticias dirigidas a la clase productiva de bajos ingresos. Este escenario aún se puede ver hoy, y vale la pena señalar que el programa de microcrédito productivo que más se acerca al ideal sigue siendo el que mantiene el Banco do Nordeste do Brasil, como se verá a continuación. Hay un largo camino por recorrer para llegar a la realización de un microcrédito que efectivamente alcance sus principales funciones, y este

camino debe trazarse desde la comunión entre el sector público y privado. Vale la pena reiterar que esta es quizás la única vía que permite alcanzar una “nueva normalidad” para el sector productivo, luego de la pandemia.

Del tratamiento legislativo mencionado anteriormente, es posible resumir que el microcrédito tiene dos formas de poner a disposición de la población de microempresarios de bajos ingresos: por instituciones sin fines de lucro o por instituciones con fines de lucro. Los primeros pueden estar constituidos a través de ONG, fondos municipales y OSCIP, mientras que los segundos pueden estar constituidos a través de SCM, autorizados por el Banco Central, o las instituciones comerciales que trabajan con líneas de crédito (bancos tradicionales). Los bancos de desarrollo, como BNDES y BNB, también tienen una participación relevante en los programas de microcrédito que se desarrollan actualmente en el país.

Sin duda, la expansión del microcrédito y la consecución de los fines económicos y sociales previstos por la “nueva normalidad” implican necesariamente una mayor difusión del programa entre las instituciones con fines de lucro, especialmente las tradicionales, que hasta entonces tenían poca preocupación por los aspectos sociales.

Este camino requiere redefinir el rol de las instituciones financieras y bancarias que conforman el sistema financiero nacional, de hecho, en Brasil, los bancos no asumen un rol social relevante y la situación ya no es solo drástica por la influencia que ejerce el gobierno federal, que a través de la regulación y la regulación busca inducir una mayor expansión de la participación de estas instituciones en torno a expectativas sociales, como el microcrédito.

Es evidente entonces que para la pospandémica es necesario expandir los programas

de microcrédito para que la población no solo apalanque su actividad productiva, sino que adquiera sostenibilidad en sus negocios para salir de la situación de pobreza. En otras palabras, se trata de la utilización del crédito no solo en un análisis puntual de la “nueva normalidad”, sino como un instrumento eficaz para reducir las desigualdades sociales, fortaleciendo así las instituciones, la sociedad y también la economía nacional.

3.1 Políticas Públicas de microcrédito: BNDES y BNB como difusores

La difusión del microcrédito en Brasil implica necesariamente el logro de políticas públicas orientadas a este fin, ya que el Estado parece haberse dado cuenta que, junto con otras políticas sociales, es un valioso instrumento para la erradicación de la miseria absoluta y la inclusión financiera de una gran parte de los pobres, excluidos del mercado tradicional

Así, el papel del Estado ha sido crucial para la expansión del microcrédito, ya sea a través de la participación directa, pero sobre todo en la “nueva normalidad”, mediante la promoción de entidades y áreas especializadas.

El Estado, además de participar directa e indirectamente en las operaciones de microcrédito, tiene como rol fundamental actuar como estimulador y articulador, asegurando las condiciones necesarias para la reanudación de la economía, y para que pueda haber una expansión eficiente del sector en el ámbito del mercado financiero, garantizando así, el acceso al crédito y otros servicios financieros como medio para brindar un entorno adecuado al nuevo contexto de desarrollo económico y social del país, posterior al COVID.

El escenario actual del microcrédito en Brasil revela que, como política pública, la

región Nordeste tiene su mayor foco, debido a que es la región más afectada por la paralización de las actividades económicas sumado a la enorme desigualdad regional que presenta, siendo esta región un foco importante de pobreza, con una parte considerable de la población incapaz de obtener un ingreso mínimo que garantice su supervivencia con dignidad.

Por otro lado, el microcrédito desarrollado por el sector privado, aún tiene una mayor incidencia en la región Sureste del país, ya que es la región que puede retomar el proceso productivo con mayor rapidez.

Es posible presentar algunos programas de microcrédito que se han desarrollado en estados de la federación con el fin de impulsar la actividad productiva en medio de la crisis provocada por el coronavirus, como CREDIBAHIA, programa de microcrédito en el Estado de Bahía, operado por la Secretaría de Trabajo, Empleo, Renda e Esporte da Bahia, en alianza con los gobiernos municipales y SEBRAE. El principal objetivo es poner crédito a disposición de los pequeños empresarios, con tasas de interés más bajas que el mercado convencional, permitiendo así un adecuado desarrollo local.

Otro estado que cuenta con una política pública de microcrédito es Espírito Santo, a través del programa NOSSOCRÉDITO, cuyo objetivo es facilitar el crédito a los microempresarios, mejorando así la vida de las personas con ingresos menos que aceptables. Es un programa de microcrédito desarrollado en alianza entre la Secretaría de Estado de Trabajo, Asistencia y Desarrollo Social, Banco de Desarrollo de Espírito Santo, Banco del Estado de Espírito Santo, gobiernos municipales y SEBRAE. Este programa cuenta con el Banco del Estado de Espírito Santo como agente financiero, permitiendo que innumerables personas tengan acceso a crédito orientado.

Además de estos programas estatales de incentivos al microcrédito, es necesario resaltar que la difusión de esta modalidad tiene como actores de gran importancia al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y al Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a través del programa CREDIAMIGO, estos merecen especial atención en el presente estudio.

El desempeño del BNDES en el segmento de las microfinanzas ha resultado ser de suma importancia para el país, y esta institución actúa poniendo a disposición de las instituciones que operan el otorgamiento de crédito a los microempresarios y no ofreciendo servicios financieros directamente a la población, por lo que se denomina institución de segunda línea. Como trabajan directamente en la oferta de crédito a los microempresarios, las instituciones que reciben el apoyo financiero del BNDES se denominan instituciones de primer nivel.

Además del BNDES, otro instrumento importante para la difusión del microcrédito ha sido el Banco do Nordeste do Brasil (BNB), especialmente a través de su programa para el sector, denominado CrediAmigo, creado en 1998 y, desde entonces, uno de los programas más importantes de Brasil.

El programa desarrollado por el banco estatal brasileño es similar al modelo del Grameen Bank, idealizado por Muhammad Yunus, utilizando la metodología de garantía solidaria y alcanzando aspectos sociales relevantes, por lo que Neri y Buchmann (2008) lo denominan “Grameen tupiniquim” o “Banco Grameen de Brasil”.

Así, CrediAmigo se muestra como un importante programa de microcrédito productivo focalizado, convirtiéndose, según los autores mencionados, en el programa nacional más grande e influyente, el segundo más grande de América Latina. Es importante señalar que BNB, a diferencia de BNDES, funciona como

una institución de primer nivel, poniendo directamente a disposición del público el microcrédito, lo que ha ocurrido en el contexto del coronavirus.

3.2 Democratización del crédito y políticas sociales en el marco del sistema financiero

El sistema financiero no ignora las necesidades sociales por las que atraviesan casi todos los países del mundo, salvo raras excepciones. Esto significa que este sistema, que en sí mismo ya es de gran complejidad e importancia económica, debe asumir un rol relevante en cuanto a la realización de los preceptos sociales y la implementación del proceso de desarrollo nacional - en el contexto pospandémico - especialmente después de la promulgación de la Constitución vigente.

En el ámbito de las políticas sociales a ser implementadas por las instituciones financieras, basadas en una regulación efectiva e inductiva, se destaca la figura del crédito, ampliamente considerada aquí. Como señala Neri (2008), la población que vive en un estado de pobreza económica y social no necesita caridad, sino oportunidades para ascender socialmente y recuperar la dignidad que en ocasiones se pierde. Aquí volvemos a la idea de que el crédito, especialmente las políticas de microcrédito, no se puede transformar en una política asistencial, lo que induce al beneficiario a permanecer en un estado de inercia, contando siempre con la “ayuda” del gobierno.

El hecho es que el crédito necesariamente debe pasar por un fuerte proceso de democratización, para permitir un mayor acceso a los ciudadanos que quedan al margen del sistema financiero.

Hablar de democratizar algo es referirse a valores constitucionales, que son de suma importancia para el ordenamiento jurídico nacio-

nal. La Constitución Federal de 1988 inauguró un Estado Democrático de Derecho en Brasil, o como defienden autores constitucionalistas, como Bonavides (2012, pág. 393), el Estado Socialdemócrata de Derecho, para quien:

a Constituição do Estado social na democracia é a Constituição do conflito, dos conteúdos dinâmicos, do pluralismo, da tensão renovada entre a igualdade e a liberdade; por isso mesmo, a Constituição dos direitos sociais básicos, das normas programáticas, ao contrário portanto da Constituição do Estado liberal, que pretendia ser a Constituição do repouso, do formalismo, da harmonia, da rígida separação de poderes, do divórcio entre o Estado e a Sociedade

Este estudio defiende el análisis de la expansión del microcrédito no como una mera opción por parte del Estado, sino como una necesidad en esta “nueva normalidad” que se da por imposición constitucional. El sistema financiero debe someterse a una regulación inductiva, capaz de promover el incentivo al microcrédito como una forma de materializar los valores constitucionalmente previstos, de carácter social y económico, que representan una importante herramienta para promover el desarrollo. No es posible analizar la democratización del crédito, especialmente el microcrédito, lejos de los dictados constitucionales.

El texto constitucional tiene una importancia inconmensurable para el desarrollo del país, en los aspectos económicos, sociales, ambientales, etc. La realización paulatina del texto constitucional pasa por incrementar la realización de los valores democráticos, que en particular también deben ser implementados en el ámbito del sistema financiero, más específicamente ofreciendo crédito.

Como enseña Bonavides (2012, p. 394), la concretización del texto constitucional revela

el gran desafío a lo largo de la historia del constitucionalismo nacional, alertando a la doctrina de que se está formando un clima anticonstitucional, es decir, contrario al espíritu de la Constitución en las cumbres empresariales más atrasadas, así como en algunas regiones de liderazgo político, amenazando con socavar los cimientos del régimen y desfigurar valores.

En el contexto del sistema financiero, es necesario asentar la idea de que los valores constitucionales, especialmente los valores sociales, deben ser objeto de preocupación, dejando al Estado con la inducción necesaria para que los valores fundamentales para el desarrollo del país puedan realizarse paulatinamente.

Así, hablar de democratización del crédito es hablar de ampliar la oferta de crédito, concentrándose en las actividades más afectadas durante la paralización de la actividad productiva, que, si bien no cuentan con garantías robustas, son fundamentales para la generación de empleo e ingresos en el país.

4. Medidas y acciones económico-financieras durante la pandemia del Covid-19

El Banco Central, con el apoyo del Consejo Monetario Nacional, adoptó el principio, a fin de garantizar líneas de crédito para financiamiento durante el período de restricciones de movilidad social, manteniendo así la liquidez actual. Se modificaron las reglas sobre depósitos obligatorios de las instituciones financieras, liberando recursos del sistema financiero nacional. Los depósitos obligatorios a plazo fijo, que en marzo de 2020 ya se habían reducido del 31% al 25%, volvieron a bajar al 17%. El Banco Central señaló que la reducción es temporal y representa liquidez para que los bancos comerciales aumenten la oferta de crédito.

El Consejo Monetario Nacional (CMN) autorizó la reclasificación de las operaciones

crediticias renegociadas a partir del 1 de marzo de 2020, a los niveles de riesgo registrados en febrero del año resultante, ante los impactos económicos de la pandemia. El objetivo principal es evitar aumentar el volumen de provisión para pérdidas crediticias que, debido a la pandemia, puedan retrasarse. La medida tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020 y fue instituida mediante la Resol. CMN 4.856.

Con respecto a las microempresas, la Medida Provisional No. 992/2020 instituyó el Programa de Capital de Trabajo para la Preservación de Empresas (CGPE) con un potencial de R\$ 127 mil millones de reales, según medidas para combatir los efectos del COVID-19 del Banco Central.

Art. 2º Fica instituído o CGPE, Programa destinado à realização, pelas instituições financeiras e pelas demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, exceto cooperativas de crédito e administradoras de consórcio, de operações de crédito com empresas com receita bruta anual, apurada no ano-calendário de 2019, de até R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais) ou valor proporcional ao número de meses de funcionamento no ano de 2019. (Medida provisória nº 992, de 16 de julho de 2020).

Hasta octubre de 2020, el CGPE ya había distribuido R \$ 475,6 millones a microempresas, R \$ 305 mil millones a pequeñas empresas y R \$ 8,1 mil millones a medianas empresas, totalizando R \$ 12,1 mil millones. La medida también beneficia a las pequeñas y medianas empresas y todas las disposiciones sobre las operaciones crediticias del programa se encuentran en la Resolución 4.838 del Banco Central.

La MP nº 992/2020 también autoriza, si es del interés del acreedor, la venta fiduciaria

de bienes inmuebles, como garantía de operaciones crediticias nuevas y autónomas de cualquier naturaleza, modificando la Ley nº 13.476/2017, es decir, permite la propiedad como garantía para más de un préstamo.

La Ley N ° 13.999/2020, por su parte, instituyó el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (Pronampe) cuyo objetivo es el desarrollo y fortalecimiento de la pequeña empresa. Pronampe está dirigido a microempresas con ingresos brutos de hasta R \$ 360 mil y pequeñas empresas con ingresos entre R\$ 360 mil y R\$ 4,8 millones. El crédito se otorga de la siguiente manera:

Art. 2º ...

§ 1º A linha de crédito concedida no âmbito do Pronampe corresponderá a até 30% (trinta por cento) da receita bruta anual calculada com base no exercício de 2019, salvo no caso das empresas que tenham menos de 1 (um) ano de funcionamento, hipótese em que o limite do empréstimo corresponderá a até 50% (cinquenta por cento) do seu capital social ou a até 30% (trinta por cento) da média de seu faturamento mensal apurado desde o início de suas atividades, o que for mais vantajoso.

Los recursos del programa son propiedad de las instituciones operativas, sin financiamiento directo del gobierno. El Gobierno Federal utilizó R\$ 15,9 mil millones del Fondo de Garantía de Operaciones (FGO), administrado por el Banco do Brasil, como garantía para las operaciones crediticias contratadas en el programa.

El crédito se puede utilizar para inversiones y capital de trabajo, cuyo uso no está permitido para distribuir ganancias y dividendos entre socios comerciales. La tasa de interés máxima cobrada es Selic + 1,25% anual sobre el monto otorgado y un plazo de pago de 36

meses y un período de gracia de 8 meses, incorporándose los intereses al saldo pendiente.

El Programa de Apoyo al Empleo de Emergencia (PESE), fue instituido por la Medida Provisional No. 944 de 2020, destinada a realizar operaciones de crédito para financiar la nómina de empresas con ingresos brutos anuales entre R\$ 360 mil y R\$ 50 millones, con base en el ejercicio 2019. Las instituciones financieras participantes pagan el 15% del valor de cada financiamiento y el 85% restante se financia con recursos del programa, aplicando tasas de interés del 3,75% anual sobre el monto otorgado con fecha de vencimiento. pago de 36 meses y período de gracia de 6 meses, con la capitalización de intereses en el período, según el texto de la Ley 14.043 de 2020.

Según datos difundidos por el Banco Central, hasta el 27 de octubre, el programa ya había financiado 127.547 empresas y 2.450.370 empleados, liberando el monto total de R \$ 6,74 mil millones. De las empresas que participan en el programa, el 41,4% tiene entre 1 y 9 empleados y el 41,1% tiene entre 10 y 29 empleados y operan principalmente en los sectores de servicios, construcción, madera y mobiliario, salud, saneamiento y educación. De los salarios financiados, el 41,62% fueron hasta 1 salario mínimo, el 37,90% entre 1 y 1,5 salarios mínimos, el 26,35% entre 1,5 y 2 salarios mínimos y el 26,60% entre 2 y 5 salarios mínimos.

Por todo lo anterior, se puede observar que la política de microcrédito para recuperar la economía en el escenario “post-Covid” aún necesita ser focalizada. La menor cifra financiera para las micro y pequeñas empresas, y las demandas burocráticas de liberación de crédito, parecen ignorar la importancia de estos sectores para la recuperación de la economía.

Según un estudio sobre la participación de la Micro y Pequeña Empresa en la Econo-

mía Nacional, publicado por la Fundación Getúlio Vargas (FGV Projetos) en alianza con el Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE), publicado en marzo de 2020, Micro y Pequeña Empresa (MPE) representan alrededor del 30% del PIB nacional. Entre 2006 y 2019, las mipymes fueron responsables de crear aproximadamente 13,5 millones de puestos de trabajo, mientras que las medianas y grandes empresas cerraron 1,1 millones de puestos de trabajo, según datos del Registro General de Ocupados y Desempleados (CAGED), Ministerio de Economía.

Además, según FGV, las MPE representaban el 66% de los empleos en el comercio, el 48% de los empleos en el sector de servicios y el 43% de los empleos de la industria. Sin embargo, la no observancia del potencial del sector para reducir los impactos de la crisis económica y la conservación de puestos de trabajo, hizo que estas empresas no integraran el PESE, por ejemplo, o que no sean el principal foco de las medidas económicas y financieras contra la pandemia. El incentivo al crédito destinado a estos sectores como política estratégica para la economía brasileña después de la pandemia es fundamental.

En definitiva, por todos los aspectos mencionados que la oferta de microcrédito favorece positivamente la reanudación de la economía en este “escenario pandémico”, con la generación de empleo e ingresos y, en consecuencia, para el desarrollo socioeconómico. Sin embargo, el papel del Gobierno Federal de Brasil en la gestión de la crisis económica y financiera derivada de la pandemia Covid-19 es atípico para la mayoría de los gobiernos del mundo, ya que prefiere actuar de forma indirecta, impulsando el mercado mediante instrumentos de política económica, en lugar de una actuación protagonista.

Los programas y medidas adoptados hasta noviembre de 2020, muestran resultados

modestos en contraste con lo esperado por el mercado al inicio de la pandemia en marzo del año resultante. Parece que las políticas adoptadas son generalizadas, sin especificar sectores o áreas de la economía.

5. Conclusión

El presente trabajo buscó analizar si la oferta de microcrédito favorece positivamente la recuperación de la economía en el escenario pospandémico, o “nueva normalidad”, generando empleo e ingresos y, en consecuencia, el desarrollo socioeconómico del país.

De una revisión a la composición del microcrédito en el Sistema Financiero Nacional, es posible afirmar que queda un largo camino por recorrer para que funcione mejor, con la expansión que se pretende para sectores específicos que responden al nuevo momento económico y social. Que las dificultades se deben a que el sector financiero privado representa un pequeño porcentaje del microcrédito, el cual necesariamente debe ser cambiado para que el país pueda efectivamente cambiar su membresía y desarrollarse.

Las experiencias políticas del microcrédito en el escenario nacional muestran que es factible y prometedor presentar algunos programas de microcrédito local en los estados de la federación con el objetivo de impulsar la actividad productiva en medio de la crisis provocada por el coronavirus, además de la difusión de esta modalidad por parte del Banco de Desarrollo Económico y Social Nacional (BNDES) y Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a través del programa CREDIAMIGO.

Lo que tenemos es que la política de microcrédito para recuperar la economía en el escenario “post-Covid” aún necesita ser más focalizada, y las demandas burocráticas de liberación de crédito inciden en el estan-

camiento de las micro y pequeñas empresas, sectores más afectados por la crisis y de gran importancia para la recuperación de la economía, basta con mirar la alta tasa de empleo en el país y, en consecuencia, la fortaleza para la generación de ingresos.

La conclusión del estudio es que la oferta de microcrédito sí favorece la recuperación más rápida de la economía brasileña en medio del “escenario pandémico”, con un aumento en el nivel de producción, generación de empleo, ingresos y consumo, y por ende, para el desarrollo socioeconómico del campo. Los efectos se difunden en el corto plazo, con un aumento de la demanda agregada, y se consolidan en el mediano y largo plazo con la respuesta del sector productivo.

No obstante, se entiende que el Gobierno Federal de Brasil en el manejo de la crisis económica y financiera derivada de la pandemia, ha adoptado políticas generalistas, actuando de manera indirecta, incentivando el mercado utilizando instrumentos de política económica, en lugar de acciones directas, como protagonista en la provisión de microcrédito. Precisamente por tales acciones, u omisiones, las medidas adoptadas hasta octubre de 2020, presentan tímidos resultados en contraste con lo esperado por el mercado al inicio de la pandemia en marzo del año resultante.

6. Referencias

- Alves, S. da Silva; Soares, M. M.. (2004) Democratização do crédito no Brasil: atuação do Banco Central. Disponible: <https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/democrat.pdf>
- Banco Central do Brasil. Indicadores Econômicos. Disponible: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/indicadoresselecionados>.
- Banco Central do Brasil. Resolução 2.874 de 26 de julho de 2001.

- Banco Central do Brasil. Resolução n. 3.109 de 23 de julho de 2003.
- Bonavides, P. (2012) Curso de Direito Constitucional. 27^a ed. São Paulo: Malheiros.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.
- Brasil. Lei n° 4.505 de 31 de dezembro de 1964.
- Brasil. Lei n° 9.790 de 23 de março de 1999.
- Brasil. Lei n° 10.194 de 14 de fevereiro de 2001.
- Brasil. Lei n° 11.524 de setembro de 2007.
- Brasil. Lei n° 13.999 de 18 de maio de 2020.
- Brasil. Medida Provisória n° 122 de 25 de julho de 2003.
- Brasil. Medida Provisória n° 992 de 16 de julho de 2020.
- Costa, F. Nogueira da. (2010). Microcrédito no Brasil. Disponible: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1805/texto175.pdf>.
- Deangelo, J.. (2005) Microfinanças: contorno e ambiguidades da regulação brasileira. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*. v. 30. ano 8, p.224.
- Fundação Getúlio Vargas Projetos. (2020). Atualização de estudo sobre participação de micro e pequenas empresas na economia nacional. Recuperado do SEBRAE. Disponible: <http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rioParticipa%C3%A7%C3%A3o-mpe-pib-Na.pdf>.
- Martins, P. (2002). *Regulamentação das microfinanças*. Rio de Janeiro: BNDES.
- Neri, M. (2008). Nanocrédito e combate a pobreza. In: Neri, Marcelo (ed.). *Microcrédito, o mistério nordestino e o grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAmigo*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Neri, M.; Buchmann, G. (2008). CrediAmigo: O Grameen tupiniquim. En: Neri, Marcelo (ed.). *Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Soares, M.M.; Melo Sobrinho A. Duarte de. (2008). *Microfinanças. O Papel do Banco Central do Brasil e a Importância do Cooperativismo de Crédito*. 2^a ed. Brasília: Banco Central do Brasil.