

---

# EL FONPRODE Y EL FUTURO DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA DESDE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

JOSÉ MOISÉS MARTÍN CARRETERO\*

---

En 1998, la Cooperación Española puso en marcha el programa de microfinanzas, a través de la creación del Fondo de Concesión de Microcréditos (FCM), gestionado desde la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Desde entonces, el FCM ha contribuido activamente a la inclusión financiera de cientos de miles de personas, a través de su programa de crédito a entidades microfinancieras, los programas de asistencia técnica y la realización de numerosos estudios y actividades de evaluación, sistematización y gestión del conocimiento. A partir de su trabajo durante estos 13 años, el FCM ha contribuido a que la Agencia Española de Desarrollo y Cooperación (AECID) se constituya como uno de los principales donantes internacionales en materia de microfinanzas e inclusión financiera. La AECID no sólo mantiene una cartera activa de créditos cercana a los 500 millones de euros, sino que también ha fortalecido sus alianzas con los principales actores bilaterales y multilaterales como lo son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo o el Fondo de Capitalización de Naciones Unidas. Su principal área de influencia se sitúa en América Latina, pero con un especial interés en incrementar el trabajo en el África Subsahariana o el sudeste asiático.

De igual manera, en España la AECID ha fortalecido la reflexión y la formación en materia de gestión de microcréditos, no sólo a través de su trabajo con diferentes Organizaciones No Gubernamentales, sino también con el ámbito académico y el sector privado.

---

\*Jefe de Departamento Oficina del Fondo para la Promoción del Desarrollo. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

A través de esta experiencia acumulada, la Cooperación Española ha adquirido un importante bagaje tanto práctico como teórico y metodológico en materia de gestión de microfinanzas. Sin embargo, los últimos dos años han abierto un punto de inflexión en relación a la aproximación de la AECID a la inclusión financiera. Varios son los factores que han catalizado este nuevo período.

En primer lugar, el propio sector de las microfinanzas y la inclusión financiera se enfrentan a un importante debate en torno a sus objetivos, su desempeño social y sus resultados en términos de desarrollo. La evidencia del impacto en el desarrollo y la lucha contra la pobreza del microcrédito como instrumento está en plena discusión tanto teórica como práctica, y se han multiplicado tanto la reflexión académica como su impacto en la opinión pública. En efecto, el acceso al crédito, caracterizado como “derecho humano” por el profesor Muhammad Yunus, puede ser condición necesaria para la lucha contra la pobreza, pero en ningún caso parece ser condición suficiente. De hecho, su uso indiscriminado y acrítico puede ser contraproducente. Los dramáticos casos de impago y morosidad de los programas de microcréditos, que han saltado a la luz en los últimos meses, nos indican que un programa de microcrédito mal dirigido o cuyos riesgos no son adecuadamente calibrados, puede no sólo no ayudar en absoluto a sus clientes a salir de la pobreza, sino incluso eliminar dicha posibilidad en varios años.

En segundo lugar, la complejización del propio sector microfinanciero, que ha pasado de estar liderado por Organizaciones No Gubernamentales y cooperativas de crédito, a la irrupción de microfinancieras reguladas, profesionalizadas y con un mayor nivel de desarrollo financiero, que identifican la “base de la pirámide” no sólo como un ámbito de intervención en la lucha contra la pobreza, sino también como un nuevo sector de los mercados financieros, con su propia dinámica, que ha incrementado los mecanismos y servicios ofrecidos, tales como los microseguros, el microahorro, o la banca móvil, al tiempo que ha sofisticado la captación de recursos a través de fondos de capital riesgo o la emisión de bonos en los mercados nacionales e internacionales.

En tercer lugar, la irrupción de nuevas fuentes de financiación y, muy especialmente, las remesas de los inmigrantes, que han conseguido convertirse, en varias economías en desarrollo, en la primera fuente de financiación exterior. Además de las remesas internacionales, cabe destacar las remesas internas, originadas en los centros económicos y industriales y destinadas a las comunidades rurales de origen. Estas nuevas fuentes ofrecen una financiación muy capilar dirigida a las familias, y en muchos casos destinados al consumo directo o a la inversión en vivienda, con un escaso uso en proyectos productivos empresariales.

En cuarto lugar, y fruto de los anteriores factores, el establecimiento de estándares internacionales, guías de desempeño social y financiero, y mecanismos de gestión homologados a nivel nacional e internacional. La sistematización de la práctica de las entidades microfinancieras impone un proceso de transformación y profesionalización de la gestión de las iniciativas microfinancieras, que requieren no sólo de guías de funcionamiento sino también de profesionales altamente cualificados que garanticen no sólo su impacto en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión, sino también la viabilidad financiera de las entidades.

A estos factores internos, se suma el propio proceso de transformación de los instrumentos financieros de la Cooperación Española. Así, la creación en 2010 y la puesta en marcha en 2011 del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) ha supuesto un importante cambio en la instrumentación técnica y financiera de los programas de inclusión financiera de la Cooperación Española.

El FONPRODE, que se aprobó por ley en octubre de 2010, asume desde inicios de 2011 el trabajo desarrollado por el Fondo de Concesión de Microcréditos, y lo proyecta desde una nueva funcionalidad financiera, al superar el tradicional esquema de créditos a entidades microfinancieras para permitir operaciones de inversión, a través de fondos de garantías, fondos de capital riesgo, líneas de crédito y aportaciones a instituciones multilaterales.

Varios son los principios que incluye el FONPRODE como instrumento financiero de la Cooperación Española:

En primer lugar, la constatación estratégica de que la mera provisión de fondos concesionales no es suficiente para garantizar la lucha contra la pobreza. Bien al contrario, el incremento de financiación exterior privada en numerosos países en desarrollo y emergentes puede tener un pernicioso efecto en el incremento de los precios, con el consiguiente deterioro de la capacidad adquisitiva de los más empobrecidos. La financiación exterior debe ser acompañada de un adecuado desarrollo financiero, tanto en el ámbito regulatorio como de infraestructuras financieras, así como en la solvencia y efectividad de las instituciones financieras. Es a través de un adecuado desarrollo financiero como la financiación exterior puede alcanzar la capilaridad suficiente para dinamizar el sector productivo, especialmente en aquellos sectores en los que más necesaria es dicha financiación.

En segundo lugar, la adopción, por parte del FONPRODE, del código de financiación responsable, aprobado por el Comité Ejecutivo del mismo, de acuerdo

con lo establecido en la legislación, impone el establecimiento de rigurosos controles en materia de impacto social, ambiental y de género, siguiendo no solo las recomendaciones específicas para el sector microfinanciero, sino aquellos estándares sociales y ambientales que conforman los principios clave de la financiación para el desarrollo.

En tercer lugar, las propias indicaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que, en materia de financiación para microcréditos, ha fortalecido los componentes de concesionalidad para los créditos en un contexto en el que los tipos de interés en los países en desarrollo y emergentes convergen con los tipos oficiales y de mercado en las economías desarrolladas, cuestionando así la posible adicionalidad de la financiación que, desde los países donantes, se puede ofrecer a los países en desarrollo.

Estos tres factores, orientación estratégica, desempeño social, y nuevas perspectivas en torno a la concesionalidad de la financiación, definen un nuevo marco de intervención de la cooperación española en materia de inclusión financiera, para lo cual el FONPRODE debe desarrollar, en los próximos meses, una nueva aproximación a las microfinanzas.

Algunos elementos para la reflexión en torno a este nuevo marco de intervención se podrían resumir en los siguientes puntos:

- En la medida de lo posible, la Cooperación Española fortalecerá las alianzas con aquellas instituciones y redes que comparten una visión similar del entorno microfinanciero. La experiencia de la puesta en marcha del Fondo de Microfinanzas para África, en cooperación con el Banco Africano de Desarrollo y el Fondo de Capitalización de Naciones Unidas, debe servir como experiencia piloto de creación de sinergias, actuación conjunta y reflexión estratégica de carácter regional. La AECID está trabajando, en la misma dirección, con otras instituciones públicas y privadas.
- Dado que el foco fundamental de las intervenciones debe basarse no sólo el otorgamiento de financiación para las entidades microfinancieras, sino también en el apoyo a su reforma estratégica e institucional, la Cooperación Española se centrará en las aportaciones de capital y en la entrada en los consejos de administración de las entidades, favoreciendo una modernización del sector y sus entidades a través de una presencia directa en su gestión.
- Avanzando desde el microcrédito, la Cooperación Española ampliará su ámbito de acción hacia las iniciativas emprendedoras vinculadas a la pequeña y mediana empresa, situando la financiación allí donde es

más útil en términos de generación de empleo y tejido productivo. De igual manera, se explorarán nuevas posibilidades de apoyo en términos de bancarización, microseguros y microahorro, así como iniciativas de banca móvil.

- Por último, la gestión de la cartera de microfinanzas se integrará, tanto financieramente como técnicamente, con el conjunto de las operaciones del FONPRODE, complementando así toda la estrategia de apoyo al tejido social productivo en términos técnicos como metodológicos.

Desde estos elementos, la AECID se enfrenta a un nuevo ciclo para su cooperación en materia microfinanciera, con la vocación de contribuir a un amplio debate con el conjunto de actores, redes y entidades microfinancieras, universidades y agencias bilaterales y multilaterales, sobre el futuro de las microfinanzas y la inclusión financiera. En este sentido, la realización en España de la Cumbre Mundial del Microcrédito supone una excelente oportunidad para profundizar en las nuevas perspectivas para el sector.