
LAS MICROFINANZAS EN LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO

RAFAEL CASCANTE*

PALABRAS CLAVE

Cooperación microfinanciera; Marco estratégico y normativo; Sistemas financieros inclusivos; Desarrollo social.

RESUMEN

Las microfinanzas han sido una parte importante de la agenda de la cooperación pública española. Partiendo de esta premisa, el artículo hace un recorrido crítico sobre la evolución del tema, señalando aquellos aspectos que han requerido una mayor atención, así como los principales cambios surgidos en materia normativa y enfoque temático; finalizando con algunas reflexiones sobre el futuro de la cooperación microfinanciera.

La singularización de la cooperación microfinanciera

A finales del año 1998, mediante el artículo 105 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, *de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*¹, se crea el Fondo para la Concesión de Microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior (FCM) que se define como “[...] un instrumento financiero en virtud del cual el Gobierno puede disponer de los fondos necesarios para otorgar los microcréditos destinados a la mejora de las condiciones de vida de colectivos vulnerables y a la ejecución de proyectos de desarrollo

* Miembro del Unidad de Cooperación Financiera de la Oficina del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Las opiniones expresadas en este escrito lo son a título personal exclusivamente.

1. [<http://www.boe.es/boe/dias/1998/12/31/pdfs/A44412-44495.pdf>]

social básico [...]”. Previamente —en el artículo 28.1 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de *Cooperación Internacional para el Desarrollo*² se estableció que el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación gestionaría las “dotaciones presupuestarias dirigidas a la concesión de microcréditos y de créditos rotatorios destinados a la mejora de las condiciones de vida de colectivos vulnerables y a la ejecución de proyectos de desarrollo social básico”.

Esas normas con rango de ley introducen dos significativas aportaciones en la Cooperación Pública Española para el Desarrollo (CPED):

- La primera, al crearse un instrumento reembolsable que tiene como finalidad principal una temática exclusiva de la cooperación para el desarrollo³.
- La segunda, que coloca al instrumento —claramente y con vocación de continuidad— en el campo de lo financiero.

Esa nueva situación debería haber permitido, y exigido, una reflexión —incluso previa a la creación del FCM— que se hubiera traducido en una visión de lo que deberían representar las microfinanzas en la CPED y en directrices para su actuación. Pero ese deseable proceso de clarificación estratégica —que podría haberse iniciado a partir de las buenas prácticas ya establecidas por los principales donantes internacionales activos en las microfinanzas⁴— no se dio, o no se dio con la extensión y calidad deseable.

Algunas limitantes para la existencia de una estrategia efectiva de la cooperación microfinanciera española

Entre las causas que limitaron la reflexión estratégica sobre la cooperación para el desarrollo microfinanciera española se pueden señalar:

- La inequívoca adscripción de la leyes que crean el FCM al concepto de “microcrédito” y no de “microfinanzas”; con lo que no se prestaba

2. [<http://www.boe.es/boe/dias/1998/07/08/pdfs/A22755-22765.pdf>]

3. En el artículo 104 de la *Ley 50/1998* se escribe que el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), hasta entonces el único componente de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) reembolsable, está destinado “[...] a promover las relaciones económicas y comerciales bilaterales con países en desarrollo”.

4. Por ejemplo el Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) [www.cgap.org], consorcio auspiciado por el Banco Mundial del que son miembros las principales agencias de cooperación bilaterales y multilaterales que actuaban en microfinanzas, se creó en 1995. Posteriormente el consorcio cambió su denominación a Consultative Group to Assist the Poor, conservando el mismo acrónimo. (El CGAP se denomina habitualmente en español Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Pobre.) La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) mantuvo relaciones con el CGAP desde el año 2001, ingresando formalmente en el 2005.

la atención deseable a otros servicios financieros (microseguros, microleasing... y, sobre todo, microdepósitos) que eran demandados por los mismos grupos de población a los que sirve el microcrédito. Hay que esperar al *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* para que aparezca el término “microfinanzas”⁵.

- La falta de comunicación real entre el equipo que gestionaba el FCM en la AECID —forzosamente más familiarizado, dado su trabajo especializado, con las buenas prácticas microfinancieras— y los departamentos y personas que gestionaban actuaciones microfinancieras o con componentes microfinancieros en la CPED. Esto que sucedió en el seno de la propia AECID, no podía dejar de producirse, también, en la cooperación para el desarrollo gestionada por el resto de la Administración General del Estado, así como —muy especialmente, dado su peso cuantitativo— por las comunidades autónomas y ayuntamientos.

Una explicación de lo anterior puede encontrarse en la distinta perspectiva adoptada habitualmente por los gestores de la cooperación reembolsable —el FCM tendía a considerarse en su conjunto como cooperación reembolsable ya que más del 95% de sus recursos se destinaron a préstamos— en comparación con la de la no reembolsable; la relativa invisibilidad de mucha de la cooperación microfinanciera —embebida en actuaciones más amplias—; la percepción de muchos gestores de que los efectos positivos de los microcréditos —incluidos los de los fondos rotatorios— no dependían del diseño de las actuaciones sino, principalmente, de la voluntad del oferente, así como que la continuidad en la prestación de los servicios microfinancieros era poco importante desde la perspectiva de los usuarios; la escasa capacidad de los gestores del FCM —dada su crónica insuficiencia cuantitativa— para realizar una adecuada labor de diseminación y asesoramiento a otros departamentos; y la inexistencia de un documento que estableciera la estrategia para el sector.

Un residuo de esa desconexión puede hallarse aún en *2009-2012 Plan Director de la Cooperación Española* cuando establece que “[el] FCM no es la única actuación de la Cooperación Española para el Desarrollo que incide, directamente o indirectamente, en los mercados microfinancieros de los países socios. Otras actuaciones (fondos rotatorios en proyectos de ONGD, por

5. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO: *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, 2005, p. 56 [<http://www.aecid.pe/publicaciones/store/pub.6.pdf>]. En el *Real Decreto 741/2003, de 23 de junio, sobre el Fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior* [<http://www.boe.es/boe/dias/2003/07/17/pdfs/A27839-27841.pdf>] ya se escribe, en su artículo 1.2 que “[l]a finalidad principal del FCM es contribuir a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo, mediante el fomento de los servicios microfinancieros [...]”.

ejemplo) tienen componentes microfinancieros. Deberán definirse normas básicas que establezcan una mínima coherencia de la Cooperación Española en este sector y que sustenten la definición de una estrategia en microfinanzas global en el marco de la Estrategia del apoyo a la promoción del tejido productivo de la Cooperación Española”⁶. Escribiéndose en el párrafo siguiente que “[l]as actuaciones del FCM respetarán los principios y directrices establecidos en el marco del *Competitive Grant Applications Project* —por una errata informática aparece esa denominación en lugar de la correcta de Consultative Group to Assist the Poor— (CGAP), y que se sintetizan en los “Principios clave de las Microfinanzas” y sus “Directrices para las buenas prácticas de los donantes en microfinanzas.” Es decir, que tras promover la coherencia entre los distintos tipos de actuaciones microfinancieras, se establece que los principios básicos de las buenas prácticas del sector sólo deben ser aplicados en el FCM.

De los microcréditos a los sistemas financieros inclusivos

Tras la tardía incorporación, como ya se ha señalado, del término “microfinanzas” —ya que no siempre del concepto, puesto que en numerosos casos se usaba “microfinanzas” como sinónimo de “microcréditos”— es en la reciente *Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial* que se utiliza el concepto de “sistemas financieros inclusivos”⁷ desarrollado por el CGAP que los definen como “[s]istemas financieros que proporcionan servicios a todo tipo de clientes, no sólo a los pequeños empresarios o personas empleadas”⁸.

En la citada *Estrategia de Crecimiento [...] se proponen posibles líneas de actuación que deberían concretarse en una posterior estrategia microfinanciera*. Citándose concretamente, además de los microcréditos, el fomento de la

6. GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN: *2009-2012 Plan Director de la Cooperación Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. Subdirección General de Planificación, Políticas para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda, p. 233 [http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/publicaciones/descargas/libro1_PlanDirector_LR.pdf].

7. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO: *Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, 2011, p. 33 [http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/DES_CrecimEmpresaDEFINITIVO.PDF.pdf].

8. CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR (CGAP): *Guía sobre prácticas para los financiadores de las microfinanzas. Directrices de consenso sobre microfinanzas*, Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), 2006, p. 42. [http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/programas/fcm/descargas/Good_Practice_Guidelines_October9.pdf].

captación de depósitos (microahorro), la prestación de asistencia técnica a reguladores y supervisores, y el apoyo a la existencia de una oferta adecuada de servicios (centrales de riesgo, auditores financieros y de desempeño social, formación...) que permitan a los proveedores microfinancieros realizar mejor su misión.

Tras ese esperanzador avance, al incorporar un enfoque más completo de las microfinanzas, que había sido precedido por la creación del Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE)⁹, que asumía la labor previamente desempeñada por el FCM con una notable diversificación de los instrumentos reembolsables utilizables —el FCM sólo podía utilizar préstamos y créditos¹⁰—, parece que por fin se podrá disponer de un marco estratégico y normativo capaz de encuadrar una actuación microfinanciera de la CPED más efectiva.

Esa optimista interpretación puede verse afectada por lo que se establece en el artículo 9 del Reglamento del FONPRODE cuando se escribe que:

“Con cargo al FONPRODE se podrán financiar las siguientes actuaciones de microfinanzas, para la mejora de vida de los colectivos vulnerables y la ejecución de proyectos de desarrollo social básico:

1. *Aprobación de líneas de financiación dirigidas a la concesión de microcréditos y créditos rotatorios.*
2. *Adquisiciones de participaciones directas o indirectas de capital o cuasi capital en entidades o vehículos de inversión financiera, dirigidos al fomento de actividades microfinancieras”¹¹.*

Reintroduciendo a nivel reglamentario conceptos de tan difícil concreción operativa como “colectivos vulnerables” y “proyectos de desarrollo social básico”, así como el destino exclusivo de las líneas de financiación a microcréditos y créditos rotatorios. A lo que hay que añadir la ausencia de la asistencia técnica.

¿Cuál será el futuro de las microfinanzas en la CPED?

Parece que el camino razonable a seguirse a la hora de diseñar el futuro de cooperación microfinanciera de la CPED debe guiarse por la incorporación sin restricciones de la visión estratégica de la existencia de sistemas financieros

9. Creado por la *Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo* [<http://www.boe.es/boe/dias/2010/10/23/pdfs/BOE-A-2010-16131.pdf>].

10. *Real Decreto 741/2003*, artículo 3.2.

11. *Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo* [<http://www.boe.es/boe/dias/2011/06/25/pdfs/BOE-A-2011-10973.pdf>].

inclusivos —en la que concuerdan todos los donantes públicos del sector— y en la búsqueda en el nivel nacional y en cada entidad de cooperación de una misión que responda a sus recursos y a su saber hacer. Esa búsqueda debe ser asimismo ser dirigida a establecer en que campos se posee ventajas comparativas y qué actuaciones poseen la calidad de ser adicionales; es decir, que de no ser implementadas por ese actor no se realizarían¹². Esa identificación de lo asumible por cada entidad dentro del conjunto de actuaciones deseables es imprescindible —dado el vertiginoso crecimiento de la diversificación interna de lo que hoy se entiende por microfinanzas— para alcanzar los niveles mínimos exigibles en la utilización eficaz y eficiente de los recursos disponibles.

Esa cuestión —de gran importancia en cualquier aspecto de la cooperación para el desarrollo— es especialmente relevante en un sector en el que la presencia privada es preponderante entre las entidades proveedoras de servicios microfinancieros y creciente en el fondeo, capitalización y en los servicios a las citadas entidades. Ligado a la anterior se impone —y no sólo en la CPED, sino también para todos los actores públicos— la reflexión de cómo ha de diseñarse el componente de subvención —inherente a toda actuación de desarrollo— para que redunde en la extensión, diversificación, profundización, adecuación y perdurabilidad de la provisión de los servicios microfinancieros, así como en la reducción de sus costes directos e indirectos; y que no sea capturada para otros fines por los actores privados.

En definitiva, la cuestión que se plantea a la CPED en el inmediato futuro es como mantener y ampliar su presencia en las microfinanzas, aumentando su calidad, en un periodo en el que no es previsible aumentos de los recursos financieros. Para ello es imprescindible un planteamiento estratégico —apoyado en el diálogo con los actores españoles e internacionales— que permita incrementar continuamente su adecuación a las cambiantes y cada vez más variadas necesidades del sector.

12. Un tratamiento más detallado de las alternativas posibles puede verse en CONSULTATIVE GROUP TO ASSIST THE POOR (CGAP): *Guía sobre prácticas para los financiadores de las microfinanzas. Directrices de consenso sobre microfinanzas* *Directrices de consenso sobre microfinanzas*, Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), 2006, pp. 30 y 31.