
LOS MICROCRÉDITOS: EL CASO ESPAÑOL

LUIS ESPINOSA*

I. El microcrédito en la política de cooperación al desarrollo

En las últimas dos décadas, y en los países objeto de cooperación internacional para el desarrollo, se ha dado un modelo de crecimiento económico un tanto especial, motivado fundamentalmente por el crecimiento poblacional y su concentración en asentamientos urbanos —escogiendo las grandes urbes en detrimento de las más pequeñas y del mundo rural— y también por el desempleo generado por la desregulación de los sectores protegidos de empleo en cada país.

La consecuencia más visible de este fenómeno es, a no dudarlo, el crecimiento más que proporcional de la economía informal, que se articula en torno a microempresas y a hábitats productivos de tipo familiar, y que quedan fuera, o mejor al margen, de la legalidad económica, aunque realmente lleguen a soportar más del cincuenta por ciento del empleo real, y sean el nicho más importante para la colocación de los que buscan empleo en esos países. De hecho, y aunque sea a título de ejemplo, es bueno el señalar que el PNUD considera que el ochenta y dos por ciento de los nuevos empleos de América Latina entre 1980 a 1996 se han producido en este sector.

Fue precisamente el protagonismo de la microempresa y del hábitat productivo familiar en la creación de empleos y en la generación de renta en los países menos desarrollados, para los estratos de población más necesitados, lo que las ha hecho uno de los objetivos en la estrategia de lucha contra la pobreza en esos países.

Las diferentes organizaciones internacionales, el BID a la cabeza, iniciaron hace ya tiempo el apoyo sistemático a este sector informal, con una serie de

* Economista. Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

programas que pretendieron incidir directamente sobre la capacitación del microempresario, para inducirlo a entrar en el sector formal de la economía e incrementar, de ese modo, su participación en la distribución de riqueza y en la formación de capital público. Pronto, de esa orientación se pasó a otra, donde se focalizaba el reforzamiento de instituciones intermedias capaces de proporcionar servicios a las microempresas, con especial énfasis en los servicios financieros, como base de un desarrollo sostenible de las mismas. A partir de ahí se iniciaron los paquetes de donación o crédito para los microcréditos a través de canales diversos.

Hoy hará ya una década que los microcréditos tomaron carta de naturaleza en el mundo de la cooperación para el desarrollo, con un éxito importante, aunque matizado, y una extensión creciente aunque muy limitada e insuficiente. Cuando hablamos de microcréditos, estamos definiendo, normalmente, el conjunto de las operaciones de préstamo personal que una entidad financiera concede como créditos de muy pequeña cuantía y, generalmente, a plazos muy cortos. El caso paquistaní está reseñado como el "tu est petrus" de esta nueva forma de lucha contra la pobreza, y desde él, cantidad de ejemplos, exitosos o fracasados, que han recorrido toda la geografía del subdesarrollo, y, en el ámbito teórico, han llegado a formar un cuerpo de estudio y doctrinal bajo el nombre de New Development Finance (NDF), que podemos traducir por Nueva Tendencia Financiera para el Desarrollo (NTFD), y que pone un énfasis especial en los instrumentos e instituciones que se mueven en el nicho del mercado financiero donde microempresas y hábitats productivos personales tienden a obtener los recursos financieros que necesitan.

Actualmente, pocas dudas existen de la idoneidad de las microfinanzas en general, y de los microcréditos en particular, como herramientas del desarrollo y de erradicación de pobreza en los países y sociedades menos avanzados. Baste quizás el constatar que en la reunión de expertos auspiciada por la DG VIII en Bruselas los días 6 y 7 de octubre de 1997, todos los países de la Unión Europea presentes explicitaron el que sus oficinas o empresas de cooperación tenían intención de implementar nuevos programas de microcréditos, e incluso algunos como Finlandia y Austria se encontraban preparando directrices especiales en esta materia.

II. Los inicios en España

Desde que se pusieron en marcha los programas de ayuda al desarrollo con financiación pública y realización de ONG, empezaron a aparecer tímidamente programas de microcréditos, sustancialmente en los programas que se

realizaban en Iberoamérica. Estos programas tenían una serie de características cuales eran:

- a) El microcrédito se configuraba como un subprograma de un proyecto de desarrollo.
- b) La limitación de su extensión, circunscribiéndose a colectivos muy reducidos y homogéneos.
- c) La propia ONG se “convertía” en agente financiero informal del microcrédito.

Algunas otras experiencias, pero pocas, se realizaban por medio de acuerdos, para dotación de fondos a entidades financieras formales establecidas en la zona de actuación. Pero al ser escasos los recursos que se podían aportar, también el colectivo posible beneficiario era escaso, y al tener que soportar los costes de intermediación, muchas veces la operación resultaba no sostenible. Por ello, en los inicios de estas actividades, los aportes financieros para fondos de microcréditos eran donaciones a las que se aplicaba, o se pretendía aplicar, la técnica “revolving”, pero que acababan consumiéndose, y no por falta de cumplimiento de obligaciones de los beneficiarios últimos.

Aún con todas sus limitaciones y problemas, derivados fundamentalmente de su extensión y profundidad (dotación en fondos), las ONG reportaban insistentemente la idoneidad de los microcréditos como herramienta importante en la lucha contra la pobreza, y los evaluadores insistían en la eficiencia de una política de apoyo a las microfinanzas, en el marco de la AOD.

Como es bien sabido, antes de la Ley de Cooperación de 1998, la AOD española tenía dos agentes fundamentales para la cooperación al desarrollo: el Ministerio de Comercio, hoy Economía y Hacienda, y el Ministerio de Asuntos Exteriores, de quien dependía, y depende, la Agencia Española de Cooperación Internacional. Estaba asumido que la cooperación financiera la ejecutaba “Comercio”, y la no reembolsable la Agencia, quizás por la dedicación al FAD de aquél, y la de la Agencia a los programas de desarrollo no reembolsables.

Este esquema comienza a superarse al poner el Gobierno en marcha, en julio de 1997, el proceso de elaboración de la Ley de Cooperación. Se inicia este proceso con la expresión pública de la voluntad de modificar y estructurar toda la legislación de cooperación que hace el presidente del Gobierno, José María Aznar, en el debate del estado de la nación en la primavera de 1997,

y del que sale como objetivo pleno del Gobierno. Iniciada así esta andadura, se vio la necesidad de estructurar la política de cooperación por sus objetivos, más que por sus medios, y asignando responsabilidades a los diferentes ministerios de acuerdo con aquella.

En plena elaboración y debates iniciales, se dio el primer paso significativo para la actuación en el campo de los microcréditos por parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo, al incluir en los presupuestos del Estado para 1998 una partida significativa de ocho mil millones de pesetas, en el Capítulo VIII de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). Este primer paso, que reconocía la capacidad de SECIPI en la cooperación financiera para el desarrollo, sirvió de base para la ejecución del primer plan de fondos para microcrédito.

La primera tarea fue el diagnóstico del tipo de fondo que se podría articular. Es sabido que son dos los modelos más extendidos en el ámbito de las agencias internacionales y los fondos de microcréditos. El primero de ellos parte de la elección de un país o zona de un país como objetivo, y a partir de esa elección se comienza a constituir una red institucional que, en dependencia directa del donante, reciba los fondos y pueda otorgar los microcréditos. Dicho de otra forma, el propio donante se convierte en administrador y ejecutor del programa de microcrédito. Como parte positiva de este tipo de cooperación, se veía el control del fondo y la capacidad de reacción ante circunstancias cambiantes. Como parte negativa, el costo de transformación que suponía ese tipo de organización y que drenaba fondos importantes del objeto de la cooperación.

El segundo modelo tiene un punto de partida diferente y por ello diferente construcción teórica. Se basa éste en que en los países y en las sociedades donde puede desarrollarse, con incidencia favorable, el microcrédito, se da un acceso muy escaso a los servicios de intermediación financiera porque normalmente hay muy escasos recursos económicos dedicados a ese fin, y existen pocas y poco desarrolladas entidades con esa dedicación, lo cual constriñe no sólo el crecimiento basado en la microempresa, sino la del propio sistema financiero, columna vertebral de una economía dinámica. Con ese diagnóstico, la receta que se pretende emplear como remedio, es ampliar la base crediticia de las microfinanzas, por un aumento sustancial de capital a los intermediarios financieros locales, con lo que estos podrán, a su vez, destinar mayor volumen de recursos a la concesión de microcréditos, incrementando la oferta y, en consecuencia, el colectivo posible beneficiario, sin desdeñar lo que puede suponer de ayuda a la sostenibilidad y expansión del propio sistema financiero.

Del modelo descrito en el punto anterior se resalta como positivo para el país donante el no tener que crear estructuras de reparto y atención, sino que va a utilizar las existentes, con lo que se consigue un ahorro importante en los gastos de gestión, con lo que puede dedicarse íntegramente el crédito concesional al otorgamiento de microcréditos, a la vez que refuerza las entidades financieras locales del país receptor.

Por otra parte, hay un factor político a tener en cuenta, y es que este modelo subraya la posición subsidiaria del país donante, y por ello, refuerza el protagonismo del receptor en su política económica de desarrollo.

Con ese razonamiento, la SECIFI escogió este modelo, como el idóneo para esta primera etapa de los microcréditos en la cooperación española para el desarrollo.

III. Concretando el modelo

Hecha que fue la elección de un modelo para apoyo de las microfinanzas, se inició el proceso de culminación del mismo, y para lo cual se definió qué países podían, en principio, optar a ser receptores. En un primer momento, las mismas prioridades que fueron definidas en la convocatoria general de proyectos de desarrollo en febrero de 1998, sirvieron como primer criterio de selección, y dentro de ellos, se concentró el estudio en tres áreas: países andinos, Caribe y el Magreb, que además son zonas estratégicas de actuación de nuestra cooperación.

Dentro de ellos, se estudió, país por país, el peso relativo del sector informal en la economía respectiva, el desarrollo del sector bancario y especialmente la existencia de bancos de 2º piso especializados en dotar de fondos a intermediarios financieros con experiencia en las microfinanzas; la importancia de las microempresas y su vigor y, de manera especial, las actitudes culturales de los beneficiarios posibles últimos con respecto al crédito y al pago de intereses.

Sobre esta plantilla, se fueron llenando las respuestas relativas a cada país, añadiendo al final una valoración que no puede ser sino subjetiva, de la respuesta que va a tener, previsiblemente este programa, en relación con su objetivo, que no podemos olvidar es el combatir la pobreza, haciendo que el desarrollo que se consiga sea sostenible.

Cuando un país se convierte en objetivo, la segunda parte es estudiar con detenimiento si posee o no una estructura adecuada a las microfinanzas, y cuál ha sido su experiencia.

En cuanto a la estructura de microfinanzas, el esquema buscado era la existencia de un banco de segundo o tercer piso, que a su vez tuviese una extensa red de entidades financieras, preferiblemente independientes del mismo, con suficiente cobertura geográfica. A la vez, se pretendía que no fuese una red estatal, sino que estuviesen en la misma entidades privadas, ONG... y que se aplicasen principios de racionalidad económica y contable a las operaciones realizadas intra-sistema financiero, como base cierta de su sostenibilidad. Luego, viene la negociación estrictu sensu, con la posible entidad receptora de los fondos de la cooperación. Estos fondos son un crédito, esto es, tienen que ser reembolsados, y por ello tienen que tener las garantías necesarias para su devolución, máxime si se tiene en cuenta que no se exige que la garantía sea soberana, es decir del Estado, por lo que la entidad posible receptora tiene que tener "capacidad" suficiente para hacer frente a las obligaciones que contraiga.

Definidos país y entidades receptoras, la carta de entendimiento entre la SECIPI y la tal entidad, fue el paso siguiente. En este documento se establecían:

- a. cantidad global objeto del crédito
- b. tipo de interés
- c. tiempo prefijado, que hasta ahora siempre ha sido de 10 años
- d. distribución geográfica y sectorial de los fondos
- e. mecanismos de vigilancia y control, y
- f. mecanismos de denuncia y devolución

Igualmente, se acordaba un tiempo máximo para poner en marcha los documentos jurídicos necesarios para hacer efectivo el préstamo español.

Hay que reseñar que la primera carta de entendimiento se suscribió entre la SECIPI y la Presidencia de FONDESIF (Bolivia), en presencia de los presidentes Banzer y Aznar, con motivo de la visita oficial de este último a Bolivia en marzo de 1998, lo cual supuso además el verdadero inicio práctico del modelo, un estímulo político importante, al contar este instrumento de cooperación con el estímulo explícito del presidente del Gobierno.

Una vez suscrito el documento básico, debía completarse el círculo administrativo y financiero, para hacer posible la puesta en marcha del fondo. Administrativamente, y dado que el proceso era necesariamente coyuntural, los parlamentarios decidieron introducir una adicional a la Ley de Cooperación, donde se explicitaba que "hasta la entrada en vigor de la reglamentación que desarrolle las disposiciones del artículo 28.1, el Ministerio de Asuntos

Exteriores podrá disponer, mediante resolución ministerial, de los fondos habilitados anualmente en el capítulo VIII de los Presupuestos Generales del Estado, para aplicación de dicho artículo 28.1". Financieramente, al tener el Estado una institución de la solera y prestigio del ICO (Instituto de Crédito Oficial), parecía lo más lógico y coherente, el que el mismo fuera agente financiero de este tipo de operaciones crediticias, y, a tal fin, se instrumentó un convenio entre SECIPI e ICO que facilitaba esas operaciones.

De esa manera se cerraba el círculo y, con cargo a los 8.000 millones que del capítulo VIII consignaron los presupuestos de 1998, pudieron materializarse tres grandes acuerdos con Bolivia, Perú y República Dominicana, que sumaron en total 5.500 millones de pesetas.

IV. Los microcréditos con la Ley de Cooperación

La Ley de Cooperación, que con tanto consenso fue aprobada por las Cortes Generales, vino a consagrar como instrumento de la cooperación internacional para el desarrollo la cooperación financiera, y dentro de ésta 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". Estos instrumentos, dice la Ley, serán gestionados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, y establece además que se desarrolle reglamentariamente el procedimiento para su concesión, pero que mientras tanto, no se paralice la misma, sino que pueda realizarse por vía de resolución ministerial.

Los Presupuestos Generales del Estado para 1999 establecen la cantidad de 12.000 millones de pesetas, que puede emplearse en función de lo previsto en el artículo 28.1 de la Ley de Cooperación, y ya será cuestión de exigencia de la sociedad el que se sepa gestionar adecuadamente un fondo de esa categoría y cumplir así con los principios enunciados en el artículo 2º de la Ley de Cooperación, y que son la muestra más clara de la solidaridad del pueblo español que, con sus impuestos la hace posible, con los países en desarrollo.