

**MEMORANDO OPEX N° 62 / 2007**

**DE:** CAMINO VILLANUEVA, miembro del Panel de Expertos de Opex y KATTYA CASCANTE, Coordinadora del Panel de Expertos Opex Cooperación al desarrollo.

**PARA:** OPEX

**ASUNTO:** EL FONDO DE CONCESIÓN DE MICROCRÉDITOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA COMO INSTRUMENTO DE COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

[www.falternativas.org](http://www.falternativas.org)



**Director:** Nicolás Sartorius

**Subdirector:** Vicente Palacio

**Coordinadores de Área:** Ignacio Molina (Unión Europea); Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Borja Lasheras (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

## CONTEXTO

El Fondo para la Concesión de Microcréditos para Proyectos de Desarrollo Social Básico en el Exterior (en adelante, FCM) es el instrumento financiero mas importante de la ayuda reembolsable española para el desarrollo y su propósito es fomentar las microfinanzas en los países en desarrollo en su lucha contra la pobreza “puesto que facilita su integración en los procesos productivos y fomenta la cohesión social”<sup>1</sup>.

Gestionado en su parte técnica por la AECI y el ICO en su vertiente financiera, tiene su origen en la Ley de Cooperación (1998), donde se integra como instrumento de carácter crediticio junto a los fondos rotatorios y frente a las donaciones e instrumentos de cooperación no reembolsable.

Desde su inicio y hasta octubre de 2006, el FCM ha aprobado operaciones de crédito por un importe superior a **464,2 millones de €<sup>2</sup>**, siendo el monto máximo de operación de 15 millones y el mínimo de 1 millón. En el **2007, el presupuesto asignado en el PACI al FCM asciende a 89,7 millones de euros, un 2,09% de la AOD neta**. En los dos últimos años, el incremento ha supuesto 157,5 millones euros, un 36% del total de fondos aprobados hasta al fecha. Este gran impulso presupuestario ha hecho que por primera vez, los dos últimos años, resulten mayoritarias las operaciones destinadas a países de África, Asia y Europa Oriental. En términos relativos América latina ha perdido su liderazgo; sin embargo, mantiene el volumen real de sus operaciones.

El FCM está presente en 27 países y cuatro fondos de ámbito regional (3 en América Latina y 1 para Europa, África y Asia). Tradicionalmente en América Latina se ha concentrado en 15 países el 66% de los fondos entre 1998 y 2006. En esta región fueron Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador, los mas beneficiados ya que sólo estos cuatro países absorbieron el 40% del total de los fondos. Marruecos con un 6,8% es el principal receptor de los 4 países africanos, que junto con los 4 de Asia y los 4 de Europa Oriental, suponen el 34% restante de las operaciones formalizadas.

En el marco de la creciente presencia española en iniciativas internacionales, el FCM ha facilitado que la AECI se posicione como actor activo en la Campaña del Microcrédito, vinculada también a la Campaña de los Objetivos de Desarrollo del Milenio promovida por NU. La AECI ha ratificado el “Acuerdo sobre una mejor ayuda para un mayor acceso a los servicios financieros”<sup>3</sup> promovido por el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) y que aglutina bajo este objetivo a diversas agencias de cooperación multilateral y bilateral para el desarrollo, bancos regionales de desarrollo, instituciones internacionales financieras y fundaciones privadas. Enmarcada en la normativa bancaria internacional recogida en el Nuevo Acuerdo de Basilea (más comúnmente conocido como Basilea II), esta iniciativa promueve un desarrollo de la industria microfinanciera basado en la denominada “disciplina de mercado”.

---

<sup>1</sup> RD 741/2003 de 23 de Junio, sobre el FCM para proyectos de desarrollo social básico en el exterior. BOE núm.170, jueves 17 de julio 2003

<sup>2</sup> FCM. AECI, 2006. Subdirección General de Cooperación Multilateral y Horizontal. Unidad de Microcréditos.

<sup>3</sup> Acuerdo sobre una mejor ayuda para un mayor acceso a los servicios financieros. CGAP. Creando sistemas financieros para los pobres. 20 de Octubre de 2006. Paris, Francia

## **ANALISIS**

Casi 10 años después de que se empezasen a comprometer los primeros fondos de microcrédito, coinciden dos acontecimientos;

a) Una evaluación intermedia del Fondo llevada a cabo por la DGPOLDE Los resultados todavía no publicados, deberían incluir recomendaciones para una futura estrategia en microfinanzas de la Cooperación Española “que contribuya en mayor medida a la lucha contra la pobreza, a través no sólo de la promoción microempresarial, sino **también a través de la protección de colectivos vulnerables**”<sup>4</sup> y como instrumento que se complementa con el conjunto de la Cooperación española.

b) La elaboración de la Estrategia de Promoción del Desarrollo Económico y del Tejido Empresarial. Esta estrategia, actualmente en discusión en el Consejo de Cooperación, incluye al FCM como uno de los cinco instrumentos fundamentales para propiciar un “desarrollo económico sostenible, sostenido, equitativo e inclusivo”. Al contrario, los objetivos y líneas estratégicas planteadas, así como la creciente incorporación de las empresas (y sus intereses comerciales) a la Cooperación Española, profundizan en el mismo modelo de crecimiento económico basado en el mercado que ya ha demostrado ser medioambientalmente insostenible y generador de desigualdades. **Y la desigualdad nunca puede ser generadora de cohesión social.**

Ante esta doble coyuntura, las preocupaciones respecto al FCM se manifiestan en los siguientes términos<sup>5</sup>:

- Su discutible identificación con el **objetivo de lucha contra la pobreza** ya que parece estar más encaminado a fortalecer instituciones financieras intermediarias que llegar a los colectivos pobres excluidos del sistema formal de crédito. El hecho de no manejar los préstamos en moneda local hace que no se pueda llegar a las instituciones financieras intermedias de primer piso, sino a bancos intermedios. A pesar de que en los últimos años han crecido las contribuciones a las IFIs de primer piso, éstas reciben un promedio de montos menores, alrededor de un tercio del volumen promedio de los préstamos a las IFIs de segundo nivel
- **Desconexión** entre el programa de microcréditos y el resto de la estructura operativa y funcional del sistema español de cooperación al desarrollo que está centralizada en Madrid y sin apenas implicación de las OTCs.
- **Exclusión de las ONGD** en el desarrollo y gestión del programa a pesar de que en el origen eran las únicas con experiencia demostrada en el campo de las microfinanzas. En general, las ONGDs mantienen un fuerte enfoque de lucha contra la pobreza, con un importante componente de asistencia técnica y programas complementarios. El FCM funciona desde una perspectiva de sistema financiero, buscando insistentemente la sostenibilidad financiera. El problema es que ambas perspectivas no se comunican ni se retroalimentan, hay una acumulación de lecciones aprendidas muy precaria, lo que limita enormemente la calidad y la capacidad de mejoras

---

<sup>4</sup> Prescripciones técnicas –términos de referencia- para la evaluación del fondo de concesión para proyectos de desarrollo social básico en el exterior (FCM). DGPOLDE., SECI, MAEC.

<sup>5</sup> Valoraciones sobre la Estrategia Sectorial (DES) de Promoción del Desarrollo Económico y del Tejido Empresarial. CONGDE. Enero 2007

Hay además otros puntos cuestionables respecto a la del FCM su potencialidad para lograr su objetivo último de aumentar la cohesión social, especialmente en América Latina:

- ✓ La **pertinencia** de esta herramienta de cooperación con carácter reembolsable en un momento de a) fuerte cuestionamiento de los créditos FAD como instrumento para la cobertura de Necesidades Sociales<sup>6</sup>, y b) impulso de la iniciativa de canje de deuda por educación. Este punto resulta especialmente relevante en el caso de las instituciones públicas -como el Banco de Integración Económica Centroamericana- que reciben créditos del Fondo. EL FCM aumentó su peso como instrumento financiero reembolsable un 3'8% frente al 2,9% de los FAD (Seguimiento PACI 2006).
- ✓ La **capacidad** de la Cooperación Española para asegurar que las instituciones microfinancieras intermediarias (casi todas de carácter privado mercantil) participantes en el Fondo trasladen las condiciones ventajosas en que les han sido otorgados los créditos a los usuarios finales.
- ✓ La incorporación expresa de **la empresa privada como actor clave** de la Cooperación Española. Ante la reciente creación de la Fundación para las Microfinanzas<sup>7</sup> (BBVA) y el Fondo Libre de Inversión (Codespa), parece que ante el alto riesgo especulativo, se hace necesario un gran ejercicio que articule y garantice el enfoque de lucha contra la pobreza dentro de los sistemas financieros.
- ✓ La **transparencia** parece diluirse entre el difícil acceso a la información y el consiguiente desconocimiento de los actores de la cooperación española del FCM. Es muy complejo adivinar las características como el tipo de asistencia técnica y finalidad de los préstamos. En cuanto a los volúmenes reales cobijados tras su naturaleza reembolsable de alrededor de 46 mill de € entre el acumulado e intereses devueltos, no se encuentran indicaciones claras de su siguiente destino.

## RECOMENDACIONES

Para que el FCM se convierta en una **herramienta que promueve la cohesión social**, especialmente en América Latina se recomienda:

1.- Un **enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos, y en especial los Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (DESC), que introduzca un cambio en la lógica del desarrollo, donde el fortalecimiento se dirija a las capacidades humanas y éstas propicien, en su búsqueda de una mejor calidad de vida, un fortalecimiento de las instituciones (incluyendo de manera estratégica las financieras) que sirven de estructura y correa transmisora para el actual modelo de producción de crecimiento económico con pobreza.

---

<sup>6</sup> Informe del Consejo al Desarrollo sobre el PACI 2007. MAEC

<sup>7</sup>[http://www.cincodias.com/articulo/empresas/BBVA/crea/fundacion/200/millones/microcreditos/cdscdi/20070214cdscdiemp\\_40/Tes/](http://www.cincodias.com/articulo/empresas/BBVA/crea/fundacion/200/millones/microcreditos/cdscdi/20070214cdscdiemp_40/Tes/)

2.- Un **sistema financiero mas incluyente**, para todo tipo de clientes, adaptado a las necesidades de las entidades que prestan estos servicios y donde se pudieran dar otros servicios, tales como ahorro, pago, transferencias y leasing. Este sistema reforzaría mucho más el aspecto de la equidad en la generación y distribución de la riqueza, ampliando los instrumentos financieros del Fondo mas allá de los préstamos y créditos.

3.- Una **Unidad de Microcrédito propia de la AECl** que se integre en el sistema de la recién aprobada reforma de la Agencia, para una mayor coherencia y coordinación con el resto de instrumentos y del sistema de cooperación español en general.

4.- **Inversión real y concreta en asistencia técnica**, que solvete la evidente falta de equilibrio con la cooperación financiera, para integrar aquellos países cuyas posibilidades de asumir los riesgos de un préstamo les descarta actualmente como receptores del FCM.

5.- Crear un **“menú de modalidades microfinancieras”** que puedan adaptarse de forma complementaria a las necesidades y la demanda existente en los PVD, buscando mayores sinergias entre el trabajo del FCM y ONGD (ambos son pilares sólidos) así como, aunque en menor medida, las cajas de ahorros.

6. **Garantizar la complementariedad** en la planificación estratégica global del sistema de cooperación español, mediante la revisión y/o elaboración de los diferentes documentos estratégicos sectoriales, incluida la futura estrategia de microfinanzas. También deberá analizarse la relación de complementariedad entre los instrumentos de igual o cercana naturaleza como son los créditos FAD y los mecanismos de canje de deuda por educación.

7.- Incluir en la estrategia de microfinanzas una orientación concreta sobre cómo lograr un **cambio en la concepción y práctica del desarrollo económico y social**, lamentablemente, a excepción de una mención general sobre el contexto de América Latina en calidad de “marco geográfico”, esta estrategia no viene planteando ninguna.

8.- **Un sistema público de acceso a la información** sobre la licitación y ejecución de los gastos así como el uso de los fondos acumulados e intereses devueltos. El acceso a este tipo de información resulta imprescindible para analizar los impactos de las iniciativas promovidas a través del FCM y los actores implicados para garantizar la transparencia en todo el proceso.

9.- **Un espacio específico donde los principales actores** puedan compartir sus experiencias con el FCM para evitar la posible fragmentación de la labor española en las microfinanzas, ya que puede representar un obstáculo importante para impulsar una estrategia microfinanciera integral dentro de la Cooperación Española.

10.- El FCM, **no puede suponer una vinculación excesiva con los intereses de la banca privada** española en América Latina, más que con las condiciones específicas de pobreza y desigualdad en la región.

11.- El FCM debería habilitar a su vez, **un fondo solidario**, donde los criterios de acceso y características del préstamo se relajaran y adaptaran a otras modalidades de garantía (como pueden ser las garantías mancomunadas), para que aquellas comunidades y/o familias que no cumplen con todos los requisitos formales, puedan participar de las posibilidades favorecedoras de este instrumento. Actualmente el nivel de recuperación de préstamos es muy alto con lo que aumentar ligeramente el riesgo de devolución no parece tan descabellado si es a cambio de aumentar la cobertura en las poblaciones mas deprimidas.

## Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig
- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez
- 32/2007. **¿Qué puede hacer España ante la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental?** Rafael Bustos
- 33/2007. **Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial.** Mario Esteban
- 34/2007. **El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española.** Ruth Ferrero Turrión
- 35/2007. **La normalización diplomática y militar de Japón: una perspectiva europea y española.** Lluç López i Vidal
- 36/2007. **Líneas de actuación de España ante la proliferación del "feminicidio" en Guatemala.** María Jesús Vitón
- 37/2007. **Escenarios y opciones para España ante las elecciones legislativas de 2007 en Marruecos.** Thierry Desrues
- 38/2007. **España y la UE frente al islamismo en Indonesia.** Javier Gil
- 39/2007. **El agravamiento del conflicto en Somalia: propuestas de acción para España.** Lucía Navarro
- 40/2007. **Propuestas para la UE en el diálogo sobre derechos humanos con China.** Mario Esteban
- 41/2007. **Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España.** Lucía Navarro
- 42/2007. **Propuestas para el acuerdo de asociación entre el Mercado Común Centroamericano y la UE.** Carlos Galián
- 43/2007. **Vías para la estabilización del Líbano: la contribución española.** Héctor Cebolla
- 44/2007. **Transparencia como elemento clave de eficacia en la cooperación al desarrollo en España.** Laura Alcalde Zugaza y José M<sup>a</sup> Larrú
- 45/2007. **Escudo antimisiles: implicaciones para la UE y para España.** Antonio Ortiz
- 46/2007. **¿Qué postura debe mantener España en Mauritania tras las elecciones presidenciales?** Raquel Ojeda García

- 47/2007. **La Cumbre del G8 de Heiligendamm: reiterando promesas incumplidas para África.** Lourdes Benavides
- 48/2007. **El compromiso de la cooperación española con las mujeres africanas: de Maputo a Niamey.** Lourdes Benavides
- 49/2007. **Seguridad y gobernabilidad en la República Democrática del Congo tras las elecciones: propuestas de acción.** Dr. Tshimpanga Matala Kabangu
- 50/2007. **Los canjes de deuda por educación y la lucha contra la pobreza en Iberoamérica.** Pilar Lara
- 51/2007. **Por qué es buena idea un libro escolar común de historia para Europa y cómo apoyar su cristalización desde España.** Ángel Rivero Rodríguez
- 52/2007. **Hacia una apuesta efectiva por la división del trabajo: la cooperación española en su contexto europeo.** Nils-Sjard Schulz
- 53/2007. **La nueva estrategia para Asia Central: desafíos y oportunidades para la UE y España.** Nicolás de Pedro y Nargis Kassenova
- 54/2007. **¿Cómo deberían actuar la Unión Europea y España ante la actual situación política en Pakistán?** Antía Bouzas
- 55/2007. **La resolución del conflicto de Costa de Marfil tras el acuerdo de paz de marzo de 2007.** Juan Álvarez Cobelas
- 56/2007. **El servicio exterior español hacia Asia-Pacífico en perspectiva comparada.** Mario Esteban
- 57/2007. **¿Hacia dónde va Egipto? Recomendaciones para España y la UE.** Natalia Sancha
- 58/2007. **El Banco del Sur: oportunidades y futuro.** José Manuel García de la Cruz
- 59/2007. **La aventura de la emigración en Senegal: impacto sobre las relaciones bilaterales con España.** Carlos Oya
- 60/2007. **Birmania: ¿Qué política para España y la Unión Europea?** Juan Manuel López Nadal
- 61/2007. **La Cumbre de Lisboa y la construcción de una asociación estratégica Unión Europea-África.** Lourdes Benavides