2. PONENCIA: MICROFINANZAS, MICROEMPRESAS Y DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

José Antonio Alonso
Catedrático De Economía Aplicada
Instituto Complutense De Estudios Internacionales

Estructura de la exposición:

1. Fundamentos del desarrollo local
2. Elementos diferenciales
3. Políticas de desarrollo local: implicaciones para los donantes
4. El papel de las microfinanzas
5. El programa español de apoyo a los microcréditos

1. Fundamentos del desarrollo local.

Los fundamentos del desarrollo local, como punto de partida del desarrollo, deben referirse a lo que constituye la tendencia que hoy domina la visión de las relaciones internacionales en este momento, lo que sin duda son las tendencias hacia la globalización.

No cabe duda de que la globalización comporta un desplazamiento de los ámbitos de decisión hacia niveles supranacionales, esto es una de las consecuencias obligadas de la decisión de la generación de espacios cada vez más amplios de externalidades, de vínculos, de interdependencias entre países por encima de las fronteras. La ampliación o dilatación de los espacios de los bienes públicos de carácter internacional o global es un hecho, y por consiguiente surge una demanda de marcos institucionales de coordinación internacional para gobernar esas interdependencias.

Una de las consecuencias de la globalización es hasta cierto punto un vaciamiento, no una anulación de los Estados, pero sí un vaciamiento de las capacidades funcionales de los Estados que necesariamente deberán desplazarse para ser eficaces en la gestión de sus interdependencias en los ámbitos suprarregionales. La pregunta es por tanto, si en este ámbito, en esta dinámica de desplazamiento hacia arriba de capacidades funcionales del Estado tiene sentido hablar de desarrollo local como una opción posible e incluso como una opción deseable y que sea protagonista.

El proceso de globalización lleva aparejada una dinámica aparentemente contradictoria, pero que no lo es. Por una parte de desplazamiento hacia arriba, hacia lo suprarregional desde funciones del Estado, pero por otra también un desplazamiento de capacidades funcionales de los Estados, antes nucleadas en torno al Estado nacional, hacia órganos geográficamente acotados desde lo local y lo regional dentro de los Estados nacionales. De alguna manera el proceso de globalización al parecer lleva una reafirmación de lo local, por tanto, como un ámbito de referencia y un espacio de reconocimiento, por una parte desde lo social pero también como un espacio donde construir estrategias de desarrollo y de proyectos de cambios económicos y sociales.

La vigencia de los procesos de descentralización en el ámbito político, es una consecuencia de la globalización y de reafirmación de lo local. En la actualidad los procesos de descentralización o cuando menos de desconcentración hacia ámbitos menores de decisión de competencia del Estado, que se manifiestan

en muchísimos países y no solo en los países en desarrollo, son una muestra de esta reivindicación o de reafirmación de lo local como un espacio para la interacción social y construcción de proyectos de desarrollo. Por tanto, a pesar de la fuerte tendencia de la globalización, parece ser que un componente de esa globalización es la reafirmación de lo local.

La globalización lleva aparejados componentes de estratificación social vinculados justamente a lo local y lo global, es decir, a la configuración de una clase social caracterizada en uno de sus rasgos distintivos por la capacidad de movilidad por encima de fronteras, con capacidad importante de los individuos de desplazarse, trabajar en distintos lugares, frente a otro segmento social atado a lo local y además, condenado a la inmovilidad dentro de lo local. Esta dualidad que se presenta como aspectos aparentemente contradictorios antiglobalización son la doble faz del proceso de globalización

La globalización comporta una doble tendencia: revalorización de lo global y de lo local , pero realmente lo local tiene capacidad de éxito, tiene algo que ofrecer como estrategia de desarrollo. Por tanto, con la estrategia de desarrollo se trata de identificar, de potenciar, de poner en uso el conjunto de las capacidades que tiene un territorio, para ampliar las opciones y las capacidades de la población asentadas sobre ese territorio. En definitiva este sería el rasgo característico de una estrategia de desarrollo local, que ponga en uso esas capacidades, esa identificación, esa potenciación de capacidades que se generan desde las bases propias, lo que pone en marcha un desarrollo local que no es producto de una estrategia concentrada de desarrollo sino nacido de una base.

Para justificar que el desarrollo local no solo es una consecuencia del proceso de globalización sino una propuesta deseable como estrategia de desarrollo, se tiene que partir desde una hipótesis básica, que es entender la diferenciación de lo que constituye el territorio como un valor instrumental de una estrategia de desarrollo o el territorio como un componente de esa estrategia, como agente de desarrollo.

Finalmente, las actividades tienen que ubicarse en alguna parte del territorio, pero no sólo es el enlace de la estrategia de desarrollo desde el territorio, sino que el territorio es un recurso necesario para construir tejido productivo, el territorio puede constituirse no en un valor instrumental para la estrategia sino en un componente básico en la definición de esa estrategia, y para ello hay tres ámbitos en los que hay que reflexionar. Uno se refiere a la dotación que el territorio tiene. Éste define un conjunto de recursos para el desarrollo, que en muchos casos están inexplorados, inutilizados, cuando no se construye desde el propio territorio la estrategia del desarrollo, es decir, cuando se usa simplemente el territorio como soporte físico. Por otro lado, como característica principal, se trata de poner en evidencia esas potencialidades de otra manera ocultas en la estrategia de carácter más integral. Además, el territorio brinda unas posibilidades que no las ofrece en igual medida una estrategia de desarrollo concentrada y con una especialización de tipo funcional y es el aprovechamiento de la proximidad y todas las ventajas que otorga la proximidad.

Básicamente son las ventajas asociadas a los eslabonamientos, a los encadenamientos de los enlaces productivos a las economías externas, a las interdependencias, a los vínculos y a los lazos. O sea, todo lo que diferencia a la relación que se pueda tener con una comunidad respecto a lo que pueda ser el conjunto de la humanidad, todos aquellos elementos en el ámbito económico que están asociados a la proximidad.

El último componente básico para la justificación de la hipótesis de partida es lo que tiene que ver con la capacidad que una estrategia de este tipo también derivado de la proximidad, pero en el ámbito más político y no económico, de fomentar el control social de proceso, es decir, de participación de las decisiones, de implicación de los agentes sociales y por tanto finalmente de la construcción de una alternativa de la que se es participe.

Dentro de la visión anterior es importante subrayar los factores económicos, porque en definitiva es en el ámbito de la economía donde se produce el principal cuestionamiento de la estrategia de desarrollo local. Cuando se habla de los aportes de la estrategia de desarrollo local desde el punto de vista del fortalecimiento de los lazos comunales o sociales nadie la pone en cuestión, porque desde el análisis estrictamente sociológico no se pone en cuestión esta estrategia, donde se cuestiona es en el ámbito económico, donde la estrategia no es viable en un mundo globalizado.

Una estrategia de desarrollo que se mueva pensando en los recursos del municipio, de la región o de la provincia, lo cual deja de ser del mundo de mercados globales de alcance planetario, es el ámbito económico donde más se cuestiona y es donde se pueden justificar en gran medida las aportaciones posibles en una estrategia de este tipo. En primera medida tiene que ver con las economías externas, donde en función de estas economías hay las posibilidades de reducción de costes o de incrementos de beneficios que se derivan de unas actividades y de la presencia de otras actividades cercanas. Estas economías externas que sean internas al territorio aunque externas a la empresa, son absolutamente importantes y son las que en gran medida justifican la fundamentación de lo que serían los distritos industriales prácticamente desde el siglo XIX con los postulamientos de Marshall en la economía, es decir, las ventajas que se derivan de la concentración de actividades reduciendo los costes operativos de todas las que se encuentran en el entorno. Hay un segundo campo que no se consideró cuando se hizo esta reflexión sobre esta capacidad de utilizar los espacios para la fundamentación de una estrategia de desarrollo, pero que en los últimos años adquiere mayor relevancia y es lo que tiene que ver con el estímulo de los procesos de innovación, que fueron señalados por las economías externas tratadas por teóricos como Marshall (1890): distritos industriales, Perroix (1954): polos de desarrollo, Becattini (1979): entorno innovador, Piore y Sabel (1984): papel de la especialización flexible, Porter (1990): cluster industriales, Krugman y Venables (1990): dinámicas espaciales.

El estímulo mutuo que se derivaba de la proximidad en espacios reconocibles y controlables es también una de las ideas de Porter, cuando nos habla de su estrategia de desarrollo y de las ventajas comparativas de la competitividad

argumentando las virtudes de los clusters industriales. Es decir, de la generación de industrias afines y conexas como una vía de generación de capacidades competitivas y de nuevo alude a la proximidad al territorio como un ámbito donde es más fácil que se produzcan los fenómenos de difusión tecnológica, de transmisión de conocimientos, de expresión competitiva, para cambiar los procedimientos productivos y por tanto en definitiva la generación de innovación.

Y por último un tercer componente importante, es el que tiene que ver con la reducción de costes de transacción que se consigue como consecuencia de operar en un entorno donde son fuertes los lazos de conocimiento o los lazos de fidelidad, o de lealtad que indudablemente se producen en entornos cercanos y más difícilmente en entornos más alejados o más amplios. En definitiva de lo que hablamos es de la reducción de costes de transacción que proporciona la generación de capital social como un producto más probable en entornos donde hay interacción personal o proximidad entre los actores. Por tanto, de lo dicho se evidencian tres ventajas del desarrollo local:

1. El desarrollo local permite un pleno aprovechamiento de las economías externas, también el desarrollo de tipo concentrado aprovecha estas economías. En esto no hay que pensar que se está hablando de ámbitos totalmente alternativos, pero la cercanía permite que se aprovechen en las economías externas una manera mucho más plena, más acabada.
2. La configuración de un clima más denso de estímulo a la innovación, claro que no es un producto obligado del desarrollo local, sino un producto al que el desarrollo local puede con una política adecuada promover. La cercanía puede promover un clima más denso de innovación, no sucede de manera espontánea fruto sólo de la cercanía, sino que debe haber una política deliberada para generar esos mecanismos de difusión tecnológica, de conocimiento de ámbitos de proveedores compartidos que mutuamente estimulan la demanda recíproca y de exigencias de calidad, entre actores conocidos.
3. Y finalmente la tercera ventaja tiene que ver con las relaciones de confianza, vinculadas a lazos de lealtad, de conocimiento mutuo y de cercanía, es decir de formación de capital social.

El elemento más central que está detrás de la justificación del desarrollo Local, incluso en el ámbito económico, tiene que ver con la convicción de la compatibilidad entre cooperación y competencia.

En gran medida el modelo de desarrollo o la ideología del modelo de desarrollo dominante enfatiza los componentes de competencia como cruciales en la lógica del sistema, indudablemente no se le restringe el protagonismo a sus elementos, porque es cierto que los mercados operan con una presencia muy dominante en su lógica de los componentes de competencia, es una mistificación del comportamiento de los mercados, porque en los mercados operan tanto la competencia como la cooperación. De hecho los estudios de mercados no sólo nacionales sino también internacionales revelan que las empresas no operan como entes singulares aislados que trazan sus proyectos competitivos en solitario, las empresas generan relaciones de confianza con los

proveedores, con los clientes. Gran parte de sus trabajos consisten en generar relaciones de confianza y de establecimiento de relaciones estables, por supuesto que esas relaciones estables son básicas con sus trabajadores, por eso hay contratación laboral, pero no solo se produce esta “estabilidad” de los lazos en el ámbito interno de la empresa sino también de la empresa con agentes exteriores. Una buena parte de las formas de la internacionalización de la empresa en el mundo actual se basa en fórmulas de cooperación interempresarial, en la búsqueda de franquicias, licencias, en el establecimiento de asociados en los mercados de destinos, en la generación de redes de empresas. Esto no lo reconoce de una manera tan explícita la ideología o la mistificación del funcionamiento de los mercados, pero es absolutamente crucial.

Los elementos de confianza son básicos en el funcionamiento de los mercados y éstos son utilizados por cualquier individuo, es decir, hay una parte importantísima de los comportamientos en los mercados que se basan en las relaciones informales de lealtad. Precisamente lo que enfatiza el desarrollo local es que eso es realidad y lo único que hace el desarrollo local, pese a la mistificación acerca de la competencia, es que en los mercados y en el sistema están funcionando simultáneamente relaciones de cooperación y relaciones de competencia y la compatibilidad entre ambas es de lo que trata de sacar partido el desarrollo local.

2. Elementos diferenciales del desarrollo local

En cuanto a los rasgos diferenciales de las ventajas comparativas, se extraen unas particularidades del desarrollo local que son interesantes subrayarlas. En primer lugar, se trata de empezar desde los territorios con una estrategia de desarrollo menos concentrada, más de generación de tejido productivo y más difuso, ganando sin duda entre otros factores, por la puesta en uso del máximo de capacidades, justamente porque se identifican desde donde están esas mismas capacidades, son ámbitos de decisión que las reconocen más fácilmente. En segundo lugar, otra característica importante es la relevancia que adquieren en las estrategias de desarrollo local las pequeñas y medianas unidades, como elemento absolutamente distintivo, lo cual es razonable primero porque son las medianas y pequeñas empresas las más accesibles para los recursos de que se dispone en los entornos locales, las que son más fácilmente adaptables y flexibles para adecuarse a las capacidades del territorio, y las que responden a la dimensión adecuada con la que inicialmente va a nacer la demanda local (aunque no necesariamente la estrategia de desarrollo local deba ser para abastecer la demanda local). Las dimensiones en que se produce la estrategia de desarrollo no solo propicia un tejido productivo más difuso, sino también una mayor relevancia de la mediana y pequeña empresa como actor relevante, como actor central del proceso. Y en tercer lugar, algo a tener en cuenta es el elemento del aprovechamiento de las interdependencias y por tanto también del protagonismo de las redes, de los vínculos intraempresariales, de la cooperación intraempresarial. En cuarto lugar, el énfasis en los elementos de identidad de la que se parte, de la puesta en uso de recursos en los que se reconoce la propia comunidad, en sus entornos socioculturales, y por último la

capacidad de control social o de la mayor capacidad de presencia de la sociedad civil.

A pesar de estos rasgos diferenciales de las ventajas comparativas que ofrece el desarrollo local no parece que se pueda contemplar como una alternativa incompatible o alternativa a la estrategia que el mercado de una manera más espontánea propicia, que es la estrategia de desarrollo concentrado y funcionalmente especializado que caracteriza el mercado internacional. Es alternativo en el sentido de que responde a otra lógica, es decir, son dos formas de concebir el proceso y por tanto requieren políticas diferenciadas, por eso el desarrollo local sólo surgirá si hay una política deliberada de promoción de las bases locales del desarrollo. Por tanto sí es alternativo en el sentido de que son lógicas de generación de procesos de cambios diferenciales, pero no es alternativo en la medida en que necesariamente deba ser sustituir al otro. Al menos la actual realidad obliga a pensar que habrá un sistema de desarrollo y de industrialización y de crecimiento sobre bases de especialización funcional y de lo que se trata es de complementar ese proceso de cambio en una estrategia deliberada de desarrollo local y no tanto pensar que ésta última debiera anular y sustituir por tanto la anterior.

Todo esto se plantea porque también las estrategias de desarrollo local además de ventajas también algunas limitaciones, algunas de ellas muy visibles como por ejemplo sus capacidades de autonomía de lo local, tanto en el ámbito político, como fiscal para poner en marcha determinadas actividades, para dotarse de recursos, etc. En segundo lugar, lo local se enfrenta también a una limitación de recursos, tanto humanos como técnicos para la gestión y por tanto ahí tiene problemas para afrontar con posibilidad de éxitos una acción autónoma respecto a la dinámica general del mercado y, finalmente, porque también lo local en muchos casos carece de la masa crítica para afrontar ciertos procesos de industrialización que son requeridos al igual que ciertos procesos de generación de capacidad productiva

3 Políticas de desarrollo local: implicaciones para los donantes

Las cuestiones que la política de desarrollo local debe considerar se pueden resumir en cinco componentes.

En primer lugar, una de las tareas básicas que hay que acometer en todo proceso de desarrollo es la creación de tejido productivo y esto hay que hacerlo partiendo del diagnóstico de las necesidades locales, buscando el protagonismo de la mediana y pequeña empresa que es lo más accesible justamente para poner en uso las capacidades existentes. Por tanto, un primer componente es ese desvelamiento de potencialidades que el territorio tiene hasta entonces no visibles.

El segundo punto, especialmente relevante, es que se puede pensar en el desarrollo local basado en la mediana y pequeña empresa como un desarrollo poco competitivo, planteado como un desarrollo con unidades económicas que no adquieren el tamaño óptimo, es decir, empresas que operan tal vez protegidas por las instituciones locales, amparadas en unas economías de

invernadero, amparadas por las instituciones locales, pero en realidad con poca capacidad de sobrevivir a la apertura de las ventanas de la competencia internacional, y esto es cierto si no se hace adecuadamente.

Por este motivo, uno de los componentes básicos de una estrategia de desarrollo local debe ser justamente potenciar los elementos de capacidades competitivas de los recursos que se están poniendo en uso, de lo contrario el desarrollo local no sería sostenible. De nada vale recomendar la puesta en uso de unos recursos o potencialidades productivas si finalmente no son rentables o no superan los ejercicios de competencias en los mercados, por tanto es importante tener muy en cuenta la mejora de los componentes de la productividad. Mejora de la productividad es que tiene que basarse por tanto, en los elementos diferenciales que el desarrollo local propicia que esta posibilidad de crear climas de innovación más cercanos, más próximos.

El tercero tiene que ver con la cohesión social, es decir, si algo posibilita la estrategia de desarrollo local es que justamente se haga presente la sociedad en ella, la sociedad constituye un activo, por tanto es necesario que la estrategia de desarrollo local lo propicie.

El cuarto componente está muy vinculado los elementos que podrían llamarse referencias culturales y de capital natural en el que se instala la comunidad como elementos muy cruciales en la gestión del desarrollo local y finalmente, el último componente básico, es el que tiene que ver con las instituciones, porque el desarrollo local exigirá que las instituciones asuman responsabilidades y compromisos para los que en algunos van a tener limitadas capacidades y por tanto será necesario fortalecer esas instituciones e incluso en algunos casos crear instituciones en el proceso con la intención de posibilitar el desarrollo.

Muy vinculado a estos componentes de la política hay otros cinco elementos básicos que se relacionan más que con la política con el estilo de llevarla a cabo:

Uno es en el ámbito del desarrollo local, que está referenciado por la gradualidad, es decir, lo local no viene urgido por las necesidades de concentración que la especialización de los mercados internacionales fuerzan en su lógica competitiva, y además los entornos locales tampoco tienen cómo afrontar grandes proyectos de inversión. Es decir en el entorno local los problemas de complementariedad no justifican las teorías del gran empuje de concentración de esfuerzo inversor como paradigma de la puesta en marcha del proceso de desarrollo, es más bien lo contrario, enfatizan en el elemento de la gradualidad, de evolución, de prueba y error, de aprendizaje, de adquisición de capacidades por parte de las instituciones a medida que se avanza en el proceso de desarrollo.

En segundo lugar, en el estilo de la política de desarrollo permanece la idea de las posibilidades de las Pymes como capacidades que resultan de potencialidades de la población, de la generación de iniciativas empresariales de la población, por lo tanto, un elemento básico es el desarrollo de instrumentos adecuados (por eso hablaremos más adelante de las

microfinanzas) a las necesidades de la promoción de la mediana y pequeña empresa.

En tercer lugar está la preferencia por todo lo que constituyen los elementos de interconectividad, la generación de redes, influencia mutua, porque es lo que garantiza ese clima denso antes señalado.

El cuarto aspecto, es el equilibrio entre el hardware y el software económico. En gran medida las estrategias de desarrollo dominante se basaron fundamentalmente en el predominio del hardware: lo importante es tener empresas competitivas que operen en el mercado. Pero precisamente por el énfasis que pone el desarrollo local en los elementos de la cooperación, es muy importante subrayar que tan importante como el hardware es el clima de confianza que se genere en lo social (software), el cual pone en marcha el proceso de desarrollo.

Finalmente dentro del estilo de la política de desarrollo esta también la preocupación por la participación, por la implicación de los actores que es un activo que necesariamente hay que poner en uso.

4. El papel de las microfinanzas

Dentro de todo lo tratado hasta ahora se ha visto la importancia de la identificación de las potencialidades o capacidades productivas que todavía no están en uso, ese es un componente básico de una estrategia de desarrollo. En segundo lugar debemos insistir en el papel de la pequeña empresa como dimensión más accesible para una estrategia de desarrollo local, estos dos pilares son los que justifican la relevancia de las microfinanzas dentro de una estrategia de desarrollo local.

Nos podemos preguntar cuál es la justificación última de los programas de microfinanzas, qué es lo que hace que estos programas tengan relevancia como instrumento de desarrollo y por tanto como instrumento de cooperación al desarrollo. Uno de los objetivos básicos del desarrollo es la erradicación de la pobreza y uno de los objetivos centrales de la cooperación al desarrollo debiera ser también la erradicación de la pobreza. Entonces toda estrategia lo que pretende es en definitiva promover el desarrollo humano, la ampliación de capacidades y opciones de las personas como dice Amartya Sen.

Al plantearse erradicar la pobreza se piensa inmediatamente que el instrumento más adecuado desde el punto de vista de los donantes está asociado al ejercicio de la donación y por tanto lo que se tiene que hacer es dar dinero para hacer programas de ayudas a través de donaciones a los países, a los colectivos o comunidades para que superen la pobreza; y esto naturalmente hay que hacerlo.

Sin embargo la donación no siempre ni en todo lugar es el mejor recurso para combatir la pobreza, o por decirlo de otra manera: lo importante para combatir la pobreza no es tanto que los sectores afectados por pobreza tengan la disponibilidad en un momento puntual de un recurso a través de un ejercicio de

donación cuya decisión no le corresponde al pobre sino al que lo da. Sino que lo fundamental para combatir la pobreza es dotar a los sectores pobres de aquellos activos cuya puesta en uso les permita un ingreso de manera continuada. Es importante porque en buena medida los programas que combaten la pobreza se basan fundamentalmente en transferencia de ingresos e incluso cuando se habla de muchos casos de la pobreza y de combatirla se habla de redistribución de la renta y se hace muy poco énfasis en lo que es la redistribución de activos, o en los modos en que los pobres quieren activos. Eso es un elemento clave para combatir la pobreza, no sólo porque el activo sea valorable en el mercado y por tanto sea fuente de generación de rentas, sino porque además permite la seguridad de esa provisión continuada de ingresos y también porque la apropiación de ese activo permite un elemento de reconocimiento, de autoconfianza del afectado por la pobreza respecto de los mecanismos alternativos de provisión de transferencias a base de una decisión que le es ajena. Es básico en la política de lucha contra la pobreza poner en práctica los componentes de redistribución de activos. Algunos de estos activos son de carácter físico, como pueden ser la tierra, o incluso el capital, pero en otros casos son activos intangibles, u otros no físicamente limitados como la educación. Este es un activo intangible básico cuya redistribución constituye a través de la educación universal un componente básico en la lucha contra la pobreza. Si el problema central que nos planteamos es cómo proporcionar el acceso a activos por parte de los sectores pobres, la pregunta inmediata es cómo se puede hacer eso.

El modo en que en una economía de mercado se amplían los activos, y el modo en que todos en una economía de mercado ampliamos nuestros activos es a través del proceso de endeudamiento. Por ello, el acceso al endeudamiento, al sistema financiero, constituye un componente básico para el proceso de adquisición de activos, esto es, para la inversión y ésta se nutre fundamentalmente de la posibilidad de acceso al crédito, al sistema financiero. En este sentido existe un problema y es que los mercados financieros formales niegan la posibilidad de acceso al crédito a sectores importantes de la población. Esto es una evidencia en la que la mayoría estaremos de acuerdo.

Pero cuando se trata de explicar la causa de este hecho normalmente se argumenta que el actual sistema financiero prefiere trabajar con los ricos porque son los que tienen el dinero y no les interesa trabajar con los pobres pues éstos no tienen demasiado dinero. Podríamos interpretar de esta manera que los fenómenos de exclusión de los mercados financieros alcanzan también a los sectores más empobrecidos, como una consecuencia más de los prejuicios sociales y de la estratificación social.

Sin embargo puede que el problema central sea otro. El hecho es que los mercados de capital operan con lo que en economía se conoce como *economía asimétrica*, concepto que es fundamental para entender los programas de microcrédito. Los mercados en los que habitualmente operamos, hacemos nuestras transacciones en un marco que podríamos llamar intratemporal, es decir, pagamos un dinero y obtenemos un servicio o un bien quedando cerrada en ese momento la transacción. Pero hay mercados cuya transacción es intertemporal, es decir que lo que transaccionas en el momento

de hoy es a cambio de una promesa futura y este es el mercado de capitales (también el de seguros). Cuando obtenemos un crédito conseguimos dinero que iremos devolviendo en el futuro, es una transacción intertemporal con un lapso de tiempo entre la obtención de un bien y el pago del mismo.

El hecho de que sea una transacción intratemporal o intertemporal tiene consecuencias desde el punto de vista económico, son consecuencias que se derivan de lo incierto del futuro, nadie puede garantizar con total seguridad qué ocurrirá dentro de un tiempo y cómo afectará esto a la transacción que hemos realizado. Con la promesa de devolución del crédito no se garantiza la devolución del mismo, y más aun, a pesar de que los bancos hagan cálculos de riesgos, estrictamente en el sentido fuerte del término "riesgo", no hay forma de calcularlo, simplemente porque el futuro es impredecible. En las transacciones intertemporales hay un problema de imposibilidad de anular el riesgo. La forma de operar los agentes los financieros frente a este fenómeno es garantizando la posibilidad de cumplimiento de la promesa con algunos otros activos que ponga a disposición de la entidad, o sea las garantías.

Las garantías se ofrecen como un mecanismo obligado en la transacción en función de la incertidumbre inextinguible que esta asociada a las características específicas del mercado de capital. Aunque haya discriminación social la razón básica de los problemas de exclusión que generan los mercados de capitales van más allá de los elementos de discriminación social que estos tengan. El problema está en que los mercados de capital tanto a los países como a las personas más pobres las excluyen sistemáticamente por su funcionamiento, por su lógica, no por nada deliberado aunque también pueda haber algo de deliberado. Pero independientemente de esto, su propia lógica conduce a la exclusión. Simplemente porque los pobres o los países pobres tienen menos garantía que ofrecer para el acceso a los capitales, hasta el punto de que en un determinado momento ni siquiera tienen el acceso a esos mercados de capitales y ahí nace la justificación de los microcréditos. Éstos son una forma de concebir el acceso a los créditos de los sectores más empobrecidos que requieran mecanismos de garantías que sean accesibles para los pobres, que en algunos casos son parte de sus aperos productivos, que en otros son garantías de tipo comunales del grupo social en determinado territorio. Se requiere de otros tipos de garantías que sean accesibles a los pobres y que no sean por tanto garantías patrimoniales que excluyan a los sectores más empobrecidos de la posibilidad de acceder a los créditos. Por tanto esto es muy importante para que los sectores más pobres puedan acceder a los activos y de ahí la importancia de los programas de microfinanzas.

El acceso al microcrédito por un lado permite tener la capacidad de ahorro transferido a través del sistema financiero para la adquisición de activos. Por otro lado, en la medida que se adquieran activos se es capaz de poner en marcha actividades que sean generadoras de renta, cosa obligada no sólo para devolver el microcrédito sino también para superar la pobreza.

Por último los microcréditos permiten justamente por la ampliación de activos y posibilidades de renta reducir los elementos de vulnerabilidad y de riesgos asociados al ciclo económico. Además, los microcréditos contribuyen en la

medida en que haya compromiso con un proyecto de desarrollo personal, hay también un elemento de estímulo a los componentes de capacidades y de autoestima. Es una cuestión crucial en el tema de género en los microcréditos ya que la capacidad de la mujer de acceder a la posibilidad de ampliación de activos, la provisión de ingresos como mecanismo también de autoafirmación propician la formación de capital social en la medida en que muchas de estas garantías son garantías colectivas.

Con respecto a la eficacia que tienen los programas de microcréditos según los estudios realizados, en primer lugar demuestran, como es obvio, que los pobres necesitan el acceso al crédito pero hay que subrayar que el acceso a los créditos no es la única necesidad de los pobres. Por lo tanto los programas de microcréditos no son el instrumento que va a sustituir a todos los instrumentos de la cooperación para la solución a la pobreza. Es un mecanismo más de combate a la pobreza y hay que entenderlo con esa limitación que es su capacidad de incidencia. En segundo lugar si lo que se pretende es utilizar los microcréditos como instrumentos de lucha contra la pobreza, se debe tener en cuenta que los sectores más empobrecidos no son los que están en mejores condiciones para proponerse un proyecto personal que incorpore los componentes de microcrédito, con lo cual se observa en muchas ocasiones que el microcrédito llega a la población que está en la línea de pobreza, pero no a los que están más atrás en esa línea de pobreza. En tercer lugar, respecto a la eficacia en relación con la pobreza donde más claramente se confirma la eficacia de los sistemas de instrumentos de microcréditos tiene que ver mucho más con la reducción de la vulnerabilidad que con la salida de la pobreza de los colectivos afectados. Es decir, lo que si ha logrado el microcrédito de una manera más confirmada por los estudios es reducir los componentes de la vulnerabilidad, pero hay que entender que la vulnerabilidad es una de las dimensiones básicas de la pobreza, por tanto, desde esta perspectiva no cabe duda de que muchas veces la accesibilidad a los microcréditos a los pobres no está garantizada, sin embargo este componente es positivo.

Finalmente en lo que se refiere a los componentes de autoafirmación, especialmente el de género, los programas de microcrédito, han potenciado la posición de la mujer en el entorno familiar, su capacidad de generar ingreso por sí misma a través del acceso al microcrédito. Pero evidentemente, como señalan las especialistas de género, eso no garantiza un cambio en las relaciones de exclusión y de las relaciones jerárquicas y de poder que están asociada a las relaciones de género. Es un componente que puede ayudar pero no garantiza una mutación de relaciones sociales que afectan a todo el tejido social y que sólo se puede cambiar con una política más ambiciosa.

5. El programa español de apoyo a los microcréditos.

En relación al programa español de microcrédito hay que destacar en primer lugar que nació, de la misma manera que nacen muchos programas de cooperación en España, totalmente de espaldas a la experiencia internacional. En España no hubo ningún interés por implicarse en experiencias internacionales, aun cuando habían países que tenían experiencias en el

ámbito internacional y que incluso el Banco Mundial había creado un grupo de donantes para el intercambio de experiencias en el ámbito de la microfinanza. Una respuesta relativamente prudente y sensata hubiese sido incorporarse a ese grupo y aprender de las experiencias compartidas de otros donantes. Sin embargo España no ha hecho hasta ahora ningún ejercicio de someter a contraste internacional su programa, de aprender de experiencias ajenas introduciéndose en ese grupo activo de donantes a nivel internacional en materia de microcrédito.

Un segundo problema es la falta de definición estratégica del programa. España inicio en al año 1998 el programa de microcrédito sin saber qué eran los microcréditos, ni cuál la política de microcrédito. A partir de ese momento se inició una carrera en la que los gestores se ven obligados a librar recursos porque es la única garantía de que al año siguiente se los concedan. Así que necesariamente tienen que colocar los recursos aunque no sepan muy bien como hacerlo y así procedió la cooperación española con los microcréditos. Se colocaron entre 12 y 14 mil millones de pesetas (todavía no teníamos el euro) en instituciones de países en desarrollo sin tener definida la estrategia y sin haber cubierto un proceso de identificación clara de las instituciones contraparte. Simplemente se procedió de esta manera porque en caso contrario no quedaba garantizada la renovación por parte de Hacienda del crédito presupuestario para el año siguiente. Este tipo de presión que en muchas ocasiones se genera en las agencias donantes por colocar los recursos una vez que han sido decididos, es uno de los elementos que mina la eficacia de la ayuda al desarrollo. Es el caso español, que llevo una política sin reflexión en este campo, sin experiencia y sin ánimo de vincularse a quienes ya tenían experiencia.

En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la identificación de instituciones (sobre todo en la primera etapa del programa) se hizo de manera inadecuada. El caso que mejor ilustra esto, aunque no es el único, es del Banco Centroamericano de Integración Económica que hasta entonces no tenía ninguna experiencia en el microcrédito. Sin embargo España lo utilizo como institución contraparte para la gestión del programa en el ámbito Centroamericano, o como en el caso de la República Dominicana en donde se utilizó una institución recién creada y prácticamente sin experiencia para la gestión de su programa de microcrédito. No hubo un esfuerzo de identificación de instituciones con experiencia y garantías suficientes, lo que se buscó fueron contrapartes que resolviesen el problema de adjudicación de recursos y en algunos casos adjudicaciones que valían para otros objetivos de tipo político pero no para el de gestión de microcréditos.

En el caso del Banco Centroamericano, el propósito de instalar allí el programa español era de otro tipo, era el de España hacer presencia en esa entidad vinculada a la integración Centroamericana y no tanto gestionar adecuadamente el programa de microcrédito.

En cuarto lugar, considerando ya la evolución posterior del programa de microcrédito, éste fue sufriendo una modificación de sus objetivos como consecuencia de las críticas que recibió. El programa, a instancias de la

asistencia técnica que fue contratada, fue desplazando el combate contra la pobreza como objetivo central, a situar ese objetivo central del programa de microfinanzas en el fortalecimiento de las instituciones financieras en los países en desarrollo, que indudablemente es un objetivo deseable, pero para eso hay otras líneas de actuación.

En quinto lugar, y este es un problema del programa que aún se mantiene en la actualidad, hay una débil inserción del programa de microcréditos en las otras actividades de la cooperación española. Los coordinadores de la cooperación española en los países prácticamente no tienen ningún papel dentro de las microfinanzas. El programa de microfinanzas se dirige centralizadamente desde Madrid y lo que se haga en determinado país no está integrado dentro del resto de las actividades que la cooperación española está realizando en ese país. Con lo cual se están perdiendo capacidades para la identificación, para la complementariedad entre actividades de la cooperación española y se mantiene una estructura enorme difícil de justificar en la gestión del programa

En sexto lugar el programa se desarrolló con el nombramiento de responsables o expertos o expertas españolas en la gestión local del programa de microfinanzas, nombramiento que era obligado ya que no se permitía que las oficinas técnicas gestionasen o se implicasen en los programas de microfinanzas, sin embargo la definición de los perfiles y la selección de los expertos y expertas no fue adecuadamente diseñada. Por ejemplo en el Banco Centroamericano uno de los expertos (en este caso experta) era un analista de riesgos que fue allá como personal español expatriado, cuando evidentemente el banco tiene sus propios analistas de riesgos y no necesita que nadie venga a hacer esos análisis de riesgos. Es decir, ni los expertos y expertas fueron a hacer lo que se les decía ni fueron seleccionados en algunos casos de manera adecuada ya que no en todos los casos eran expertos en microfinanzas, había algunos que nunca había tenido experiencias en gestión de programas de microfinanzas.

En séptimo lugar, el programa español, y este es también un problema que persiste en la actualidad, tiene capacidad de control de la institución intermedia con la que opera, pero tiene muy limitada capacidad de definición de contenidos respecto a quienes son los beneficiarios últimos del programa.

En octavo lugar, sobre todo al principio, la disponibilidad de información sobre el programa en la Agencia Española de Cooperación Internacional que era el lugar donde se debían de centralizar los datos del programa era mínima.

En noveno lugar, dentro de la debilidad básica de no fiarse las capacidades ya adquiridas, creo que una debilidad del programa es excluir de salida a las ONGs, aunque eran muy pocas las que tenían experiencias en España sobre microcréditos, algunas había desarrollado programas de ese tipo a través de fondo rotatorios y demás. Haber integrado las experiencias de esas ONGs y contar con su opinión para el diseño del programa lo hubiese enriquecido.

El último rasgo y uno de los más importantes que se ha tratado de corregir pero solo parcialmente con la última normativa aprobada, tiene que ver con la limitación instrumental. El programa fue creado como un programa de concesión de créditos y ahora se ha ampliado esa definición del programa como un programa de financiación a través de donación de asistencia técnica, y de los estudios de seguimiento y evaluación porque tampoco tenía presupuesto para hacer el seguimiento y la evaluación. A pesar de la nueva normativa, el problema central sigue siendo la accesibilidad al crédito, esto es lo básico. Los sectores más pobres tienen acceso al crédito y el problema de la accesibilidad y de potenciarla en algunos casos requiere la utilización de donaciones, que requieren el apoyo durante los primeros años a las instituciones, para que puedan acceder a esos sectores. Y sólo después operar a través de mecanismos crediticios. Pero el programa español nunca lo concibió así, lo concibió como un programa limitado a la instrumentación del crédito y operando a través de mecanismos que necesariamente comportan reembolsos, y hay actividades de inversión necesarias para llegar a los más pobres que es imposible que generen retorno, y esto lo saben bien todos los donantes que durante mucho tiempo se han dedicado a financiar con donaciones a las instituciones que se dedican al microcrédito, sean ONGs o no lo sean. Precisamente exigiéndoles que mejoren las condiciones de accesibilidad para los más pobres. Esta idea que es central para el éxito de las microfinanzas no está contemplada en el caso español, porque en definitiva antes les preocupaba más el acceder a las instituciones financieras, que el resultado final de cómo esas instituciones financieras intermediarias actuaban con los sectores sociales destinatarios últimos de los créditos.