

CONTRIBUCIÓN PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE CRÉDITO POPULAR (microcrédito, finanzas solidarias)*

*Paul Singer***

Contenido

Introducción

OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA DE CRÉDITO POPULAR

LA POLÍTICA DE CRÉDITO POPULAR COMO COMPONENTE DEL DESARROLLO COMUNITARIO

DESARROLLO CAPITALISTA Y DESARROLLO COMUNITARIO

FINANZAS PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO COMUNITARIO

UNA POLÍTICA NACIONAL DE CRÉDITO POPULAR

* Traducción de A.M. Federico-Sabaté. Publicado en Biblioteca Virtual TOP con la autorización del autor.

** Profesor titular de la Universidade de São Paulo, Brasil. Miembro fundador y economista *senior* del Centro de Análisis y Planeamiento (CEBRAP) entre 1969-1988. Miembro del primer Consejo Director del Instituto de Estudios Avanzados (IEA), Universidade de San Pablo (1986-1990). Secretario Municipal de Planeamiento de São Paulo (1989-1992). Tiene numerosos libros publicados, entre los más recientes están: *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*; *Utopia militante: repensando o socialismo*; *O Brasil na crise: perigos e oportunidades*; *Para entender o mundo financeiro*; *Introdução à economia solidária*. Actualmente Secretario Nacional de Economía Solidaria (SENAES), Ministerio de Trabajo y Empleo, Brasil.

CONTRIBUCIÓN PARA UNA POLÍTICA NACIONAL DE CRÉDITO POPULAR (microcrédito, finanzas solidarias)

Paul Singer

Introducción

Estamos llamando aquí *crédito popular* el suministro de servicios financieros a los sectores de bajo ingreso, los que normalmente no son atendidos por el sistema financiero oficial. El crédito popular se compone, hoy en Brasil, de tres vertientes:

- *Micro-crédito* ofrecido por entidades especializadas en la atención de micro-empresarios y trabajadores autónomos de las capas populares. La técnica aplicada por estas entidades deriva de la desarrollada pioneramente por M. Yunus en el Grameen Bank de Bangladesh. En Brasil, los Bancos del Pueblo y las OSCIPs, que desarrollan esta actividad, no son integrantes del sistema financiero ni tampoco son supervisadas por el Banco Central, estando legalmente impedidas de captar depósitos. Las sociedades de crédito al micro-empresario (SMCs) también practican micro-crédito, pero pueden aceptar depósitos y están sujetas al régimen de banca central.

- *Finanzas solidarias* que comprenden tanto la captación y depósito de ahorro como la concesión de préstamos. Sus principales practicantes 'formales' son las cooperativas de crédito y bancos cooperativos, pero a su lado actúan actores 'informales', que van desde fondos rotativos y consorcios populares de ahorro hasta intereses usurarios.

- Y finalmente, bancos *comerciales públicos y privados*, que aceptan depósitos en cuentas simples y ofrecen pequeños préstamos, hasta el límite del 2% de la totalidad de los depósitos a la vista que obtienen. Los mismos bancos conceden préstamos con fondos del FAT, a agricultores familiares y micro-emprendedores urbanos, en programas como el PRONAF y el PROGER.

OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA DE CRÉDITO POPULAR

Una política de crédito popular de un gobierno como el nuestro debería cumplir dos funciones:

1. redistribuir ingresos y combatir la pobreza; y
2. ampliar el mercado interno de masas para dar sustentación al desarrollo de la economía brasileña.

El mercado de capitales es particularmente perverso al captar ahorro de toda la sociedad y canalizar estos recursos a los títulos de la deuda pública y a las firmas que ofrecen las más seguras garantías que siempre son (no por casualidad) las mayores y más poderosas. El propio sistema de intermediación financiera es dominado por algunos pocos oligopolios gigantescos (extranjeros y brasileños) que tienen gran afinidad con los oligopolios no-financieros, que son sus clientes.

La concentración del capital es promovida por este mecanismo de la intermediación bancaria. Las iniciativas medias y pequeñas, que tienen algún acceso al crédito bancario, pagan intereses altísimos por montos que muchas veces no son suficientes para sostener la expansión del negocio del demandante. La gran masa de emprendedores informales ni siquiera recibe este crédito escaso y muy caro, a no ser de las vertientes de crédito popular arriba delineadas.

Lo que tenemos hoy de crédito popular no atiende más que una fracción de la demanda pero, aún así realiza una significativa redistribución del ingreso y contribuye a la erradicación de la pobreza en el Brasil. Son probablemente centenares de miles de artesanos, pequeños comerciantes, agricultores familiares, etc., que sobreviven gracias al crédito popular, y son con certeza otros muchos millones los que de él carecen.

Además de desconcentrar el capital –y de este modo también la renta– y combatir la pobreza, el crédito popular también tiene otro efecto de suma importancia: inserta en el mercado interno toda una masa humana, que sin él estaría totalmente marginada. Como este crédito es concedido a la gente pobre, casi la totalidad del mismo se gasta a corto plazo, tan inmediatamente como es desembolsado, lo que significa que produce un multiplicador de gasto e ingreso, en la medida en que los que venden al beneficiario del crédito popular son, en buena proporción, también parte de las clases populares y usarán el disponible adicional para satisfacer necesidades hasta entonces reprimidas. De este modo, cada real prestado a los emprendedores populares o las cooperativas populares se multiplica rápidamente, contribuyendo a expandir la demanda total de mercancías.

Como hay mucho desempleo y capacidad no aprovechada en nuestra economía, la ampliación de la demanda de bienes y servicios gracias al crecimiento del crédito popular produciría aumento de la producción y del empleo en todos los ramos, lo que tendría por efecto una probable mayor desconcentración del ingreso y disminución del número de pobres e indigentes y de su sufrimiento. Este efecto sólo dejaría de ser benéfico cuando la mayor parte de los desempleados haya sido integrada a la producción social y la mayor parte de la capacidad productiva esté en uso.

LA POLÍTICA DE CRÉDITO POPULAR COMO COMPONENTE DEL DESARROLLO COMUNITARIO

La importancia del crédito popular es difícil de exagerar. Pero no basta aumentar su volumen para alcanzar los objetivos arriba delineados. Es necesario combinar la financiación de las iniciativas populares –individuales y colectivas– con orientación y asistencia, en un contexto de desarrollo comunitario.

La gente pobre teme endeudarse, en general, porque no tiene certeza de que podrá devolver el préstamo y pagar los intereses. Si el préstamo es para comprar más bienes finales o materias primas, es necesario que haya demanda por la producción adicional, para que pueda ser vendida y por precios que cubran todos los costes, inclusive el del crédito popular. Para que eso ocurra, es preciso que la oferta de crédito no se limite a una u otra iniciativa, sino que alcance una proporción tan grande del mercado que la expansión generalizada de la producción genere demanda suficiente para adquirir el aumento de productos que resulta de la inyección de crédito en la economía popular.

Si la economía local o regional, en que la empresa familiar o cooperativa está insertada, no estuviera en expansión, la toma de crédito para ampliar la producción es temeraria, pues el principio de que “la oferta siempre crea su propia demanda” no se aplica, a no ser a partir de un cierto escalón. Imaginemos que en un barrio popular o comunidad rural, un microempendedor o artesano recibe un préstamo que le permita expandir la oferta de lo que vende o produce. Lo que aquella máxima dice es que, antes que el pequeño empresario pueda expandir su actividad, tiene que gastar el préstamo, adquiriendo bienes finales o materias primas, etc. De este modo, el aumento futuro de la oferta comienza por provocar un aumento equivalente de renta, que en algún momento será gastada, transformándose en demanda.

Pero nada garantiza que los agentes que vendieron productos para el microempendedor o artesano utilizarán su disponible adicional para comprar la producción excedente del beneficiario del crédito. La nueva demanda se va a ubicar al final entre todos los vendedores de bienes y servicios de la localidad (sin considerar que parte del gasto es hecho fuera de la comunidad) y sólo por rara coincidencia se dirigirá al autor original de la expansión. De ahí que el pequeño empendedor o la cooperativa no puede arriesgarse a aumentar su oferta, tomando un préstamo, a

no ser que se trate de un aumento generalizado que alcance a la mayoría de los actores del mercado local. En otras palabras, es necesario que el mercado como un todo sea irrigado por nuevos créditos, y suscite un aumento de demanda tan amplio que sea probable que todos se beneficien con alguna parte de ella.

De ahí que el crédito tiene que estar insertado en la promoción de la economía local o regional. Si una agencia del poder público toma para sí esta tarea, ella comenzará buscando conocer esta economía popular y sus conexiones con otras localidades o regiones, para determinar el territorio relevante para su intervención. De inmediato, buscará conocer las comunidades existentes y cómo se relacionan con sus actividades productivas. Con este conocimiento, la agencia comenzará a movilizar las comunidades para que formulen planes para su desarrollo. Nuevas instituciones surgirán para coordinar la ejecución de estos planes. Dentro de este cambio institucional, la organización de operadoras de crédito popular será, a buen seguro, esencial.

Es claro que la mera implantación de agencias de microcrédito o de corresponsales bancarios no necesita depender de este proceso, pues él siempre puede atender demandas individuales. Muchas veces, el crédito popular sustituye crédito de otras fuentes, con la ventaja de que es más barato y su concesión es desburocratizada y de allí que más ágil. Eso beneficia a los actores del mercado local, pero probablemente no baste para provocar un aumento general y sostenido de la actividad económica como para insertar a todos los que se encuentran al margen de ella y mejorar sistemáticamente el patrón de vida de los habitantes del lugar.

DESARROLLO CAPITALISTA Y DESARROLLO COMUNITARIO

No hay una receta que garantice este resultado a todas las comunidades pobres de un país tan grande y socio-económicamente variado como Brasil. La llamada economía popular combina en proporciones muy diferentes actividades dirigidas al gran mercado nacional o mundial y actividades orientadas a las necesidades de la comunidad. Los 'arreglos productivos locales' frecuentemente son formados por actividades especializadas dirigidas al mercado externo a la comunidad¹. Pero ellos difieren acentuadamente en cuanto al grado de autonomía comercial y financiera de que gozan con relación al gran capital. En algunas comunidades, la actividad de exportación para el mercado exterior no pasa de algunas operaciones complementarias de procesos productivos dominados por capitales foráneos a las comunidades. En otras, la producción destinada a mercados externos es realizada enteramente o casi por entero por iniciativas locales, familiares o cooperativas.

El grado de pobreza de una comunidad se explica, en gran medida, por su conexión con el mercado externo. Comunidades pobres casi siempre lo son porque la mayor parte de su producción se destina al consumo local y muy poco de ella está orientada al exterior. Esto hace que con comunidades pobres haya muy poco acceso a bienes y servicios foráneos, inclusive los más básicos como energía eléctrica, teléfono, televisión, etc.² El desarrollo sostenido capaz de reducir la pobreza, en general, se da mediante la explotación de nuevas oportunidades de exportación de servicios o productos, para que con la renta así obtenida se logren importar productos del exterior.

Este aprovechamiento de oportunidades de exportación desde lo local puede darse a través de inversiones externas del gran capital "extranjero", que emplea una parte de la fuerza de trabajo local, además de generar un cierto volumen de ocupación indirecta (derivado del multiplicador de

¹ Para simplificar la exposición, llamaremos de aquí en adelante mercado exterior los mercados nacional e internacional, en que los arreglos productivos locales realizan su producción. En contraposición, llamaremos mercado interior el mercado formado por los miembros de la comunidad.

² Cada comunidad mantiene una especie de balance de pagos con el resto del país y el mundo. Como ella no emite moneda nacional, todo lo que gasta en el exterior tiene que ganarlo vendiendo bienes o servicios al exterior, además de lo que obtiene prestado menos los intereses y amortizaciones de deudas contraídas con anterioridad. Si ella exporta poco y tiene poco acceso al financiamiento externo, los habitantes tienen poco dinero para gastar en el exterior, lo que no impide que algún poderoso agente local disponga de todo lo que se vende en el exterior. El gasto externo de este ciudadano rico reduce lo que los demás pueden importar. En comunidades pobres, es típico que la elite se entregue al consumo conspicuo de bienes y servicios importados, en tanto que el resto de los habitantes locales viven una economía de subsistencia (esto es, consumen lo que ellos mismos producen y no más).

ingresos), pero siempre deja una parte ponderable de la población trabajadora al margen. Este resultado no es deliberado, pero se origina en el hecho de que la empresa capitalista sólo tiende a emplear el número de personas que necesita para alcanzar la máxima lucratividad. Ella no tiene compromiso con los demás, los que están sin trabajo. De ahí que, el desarrollo capitalista siempre divide la población trabajadora entre los que tienen empleo (precario o no) y los que o bien buscan empleo o sobreviven por cuenta propia, de forma más o menos precaria.

La explotación de nuevas líneas de exportación también puede ser realizada por inversiones de iniciativas familiares o cooperativas de los miembros de la comunidad. En este caso, el desarrollo será comunitario o solidario, envolviendo desde el principio el conjunto de la sociedad en el proceso de desarrollo. Este tipo de desarrollo exige que los medios de producción sean poseídos por muchas iniciativas familiares o cooperativas, sin que algunas de ellas pueda adquirir poder de mercado substancialmente superior a las demás. El modo de producción que así se desarrolla combina la pequeña producción familiar e individual con la producción cooperativa de productores organizados en iniciativas solidarias.

El tipo de desarrollo determina la inserción de la comunidad en el gran mercado externo (nacional o internacional). Si el desarrollo fuera capitalista, el proceso se subordinará a los intereses de los detentadores del gran capital, cuya propiedad es controlada a partir de los centros financieros. Ese capital es global y no tiene por qué priorizar los intereses de cualquier comunidad específica. Él podrá transferir su iniciativa a otro lugar, al constatarse que la misma actividad de producción es más lucrativa en otra localidad.

Si el desarrollo es solidario, será condicionado por el interés de la comunidad como un todo. En ninguna hipótesis eslabones fundamentales de la cadena productiva del sector llave de la economía local serán transferidos para afuera. Y si la evolución del mercado global en que la comunidad se inserta fuera desfavorable para ella, haciendo su producción menos competitiva, las pérdidas de renta o ingreso consecuentes serían soportadas por todos y todos tomarían parte en la decisión de cómo enfrentar esta situación. La inserción de la comunidad en el mercado externo será soberana o autónoma, al depender exclusivamente de las decisiones adoptadas por sus miembros.

FINANZAS PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO

Para que el desarrollo solidario sea viable, es preciso que las fuentes de financiación sean solidarias con la comunidad. En una coyuntura desfavorable del mercado, posiblemente las iniciativas financiadas no podrán honrar sus compromisos en los plazos contratados. Si el crédito popular fuera concedido por bancos comerciales externos a la comunidad, ellos serían propensos a proclamar el incumplimiento de las iniciativas y ejecutar las deudas, pues su compromiso es con los accionistas y consiste en minimizar los daños y perjuicios a los mismos.

Pero, si el crédito popular fuera concedido por cooperativas de crédito, bancos del pueblo o fondos rotativos de la comunidad, lo más probable es que los plazos de vencimiento de las deudas sean prolongados; además de eso, los financiadores se empeñarán en encontrar, juntamente con los financiados, medidas para recuperar la utilidad de las operaciones o para desarrollar nuevas actividades con mayor potencial de beneficio.

La opción por el desarrollo comunitario o solidario exige, por lo tanto, la construcción de un sistema de crédito popular, formado por intermediarios financieros populares, esto es con bases poseídas y controladas por las comunidades, cuyo desarrollo dicho crédito popular es llamado a financiar. Es posible que bancos públicos de fomento puedan desempeñar esta función, pero eso exigiría una redefinición de su lógica de funcionamiento, al sobreponer el interés de los clientes al de los accionistas. No es probable que un cambio de esta importancia pueda ser hecho en poco tiempo.

La intermediación financiera del sistema de crédito popular debe unir en las mismas personas los papeles de depositantes, prestatarios y dueños del capital. Entidades con estas características no necesitan ser intemperantes con asociados cooperantes que transfieran sus obligaciones al conjunto de la comunidad. Pero, su compromiso con este conjunto tiene que estar

por encima de cualquier interés parcial, sea éste de accionistas, depositantes o socios mutualizados.

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO COMUNITARIO

El desarrollo de comunidades pobres se puede dar por iniciativa propia, pero difícilmente se sostiene sin apoyo material externo, por la simple razón de que gente pobre carece de recursos para invertir y sin inversión el cambio de la actividad económica no se puede dar. Además de asistencia financiera, tales comunidades carecen de asistencia técnica y mercadológica, así como de formación. Una parte de la ayuda externa puede ser dada por entidades de la sociedad civil, pero, si el objetivo es un combate a la pobreza en el ámbito nacional, la intervención del poder público –federal, provincial y municipal– no puede faltar.

Cabe al Estado proveer servicios públicos, de los cuales el que interesa aquí es el financiero. En la fase inicial del proceso de desarrollo, la provisión de fondos para la financiación de la movilización de la comunidad y de la elaboración de planes ineludiblemente tiene que implicar un alto grado de subsidio. Una forma, que se mostró eficaz en otros países, es usar programas de transferencia de ingreso –como es la Bolsa-Familia– para subsidiar directamente nuevas actividades productivas. Prestaciones de política social como las de la Bolsa-Familia son pagadas por adelantado para que la familia beneficiaria pueda iniciar una actividad económica que le permita, después de cierto tiempo, evitar futuras transferencias de ingreso.

Programas de financiación con elevado grado de subvención, como el PRONAF por ejemplo, con intereses reales negativos y devolución sólo parcial del préstamo, también pueden servir para apoyar programas de desarrollo comunitario. De una forma general, todos los programas de transferencia de renta y de crédito subsidiado o favorecido para emprendedores de baja renta, en todos los niveles de gobierno, deben integrar la política nacional de crédito popular.

Otra vertiente de esta política debe ser el estímulo a la auto-financiación de las comunidades y de las iniciativas familiares y cooperativas, que son las principales protagonistas del desarrollo comunitario. A medida que el desarrollo se hace efectivo y comienza a aumentar el ingreso de los miembros de la comunidad, estos adquieren capacidad para ahorrar una parte del aumento de la renta. Para que eso pueda suceder, las instituciones que capten este ahorro necesitan ser creadas. Hay una variedad de ellas, como veíamos en la Introducción, bajo el título genérico de finanzas solidarias: fondos rotativos, consorcios de ahorro, clubes de ahorro y préstamo, cooperativas de crédito.

Todas estas instituciones son controladas por los usuarios. Su creación, donde ellas aún no existen, exige que los futuros asociados reciban formación en finanzas solidarias. En este proceso, entidades especializadas suministran a los miembros de la comunidad conocimientos e informaciones de cómo funcionan las finanzas solidarias y al mismo tiempo ayudan a los futuros asociados a construir lazos de confianza entre sí, indispensables para la operación exitosa de este tipo de institución. Los costes de este proceso preparatorio y del acompañamiento de las instituciones durante su fase inicial de consolidación deben ser cubiertos por el erario público.

La política de crédito popular debe estructurar un sistema que ofrezca crédito orientado y asistido a los carenciados, fundado en recursos públicos, parcialmente subvencionados, y en recursos ahorrados por la propia comunidad por medio de instituciones financieras solidarias. Nacionalmente el sistema debe estar bajo el comando del gobierno federal, regionalmente bajo el comando de los gobiernos provinciales y localmente bajo el comando de los gobiernos municipales. En la medida en que el proceso de desarrollo reduce la pobreza de la comunidad, su ahorro crece y su dependencia de subsidios del poder público tiende a caer hacia cero. Pero no sucede lo mismo con los fondos públicos para la financiación, principalmente de las inversiones. Aunque generalizaciones en este terreno son arriesgadas, dada la enorme variedad de procesos de desarrollo comunitario, es probable que inversiones de mayor peso no sean necesarias en la fase inicial de los mismos. Se trata de construir, primero, las instituciones de fomento del desarrollo local, formadas por miembros de las comunidades (inclusive de ahorro y préstamo) y segundo, de implantar proyectos en escala piloto.

Si los proyectos de nuevas actividades económicas (o de mejoría de las ya practicadas) tuvieran éxito y el aprendizaje de las nuevas técnicas estuviera avanzado, llega la hora de ampliar las nuevas actividades para que buena parte de los miembros de las comunidades pueda articularse con ellas. Este es un momento crucial, pues exige inversiones relativamente grandes para los relativamente escasos haberes de las comunidades. Será necesario que bancos públicos suministren los medios financieros para que las inversiones puedan ser hechas. Estas operaciones tal vez no necesiten ser subvencionadas, pero los criterios para el análisis de riesgo no pueden ser los que habitualmente se aplican a proyectos de empresas privadas, dotadas de capital propio.

Las comunidades, a esta altura, continúan siendo pobres y ciertamente no tienen garantías reales para ofrecer. Las garantías que disponen son en gran medida los fondos ahorrados e invertidos de sus entidades de finanzas solidarias. De ahí que tal vez la financiación de inversiones de mayor monto pueda ser hecha en conjunto por algún banco público y las entidades financieras de las comunidades, que serían corresponsables por el servicio de las deudas así asumidas.

La experiencia brasileña y de otros países muestra que es muy difícil combinar en la misma institución bancaria la financiación de empresas capitalistas, con alto patrimonio y capitalizadas, y de iniciativas comunitarias descapitalizadas. Casi siempre las últimas acaban siendo dejadas de lado. El gobierno federal debe crear instituciones especializadas (del tipo del Banco Popular de Brasil) en la concesión de crédito popular. Sus operadores adquirirán, con el tiempo, conocimientos profundos sobre lo que es y cómo funciona la economía popular, lo que les permitirá desarrollar metodologías adecuadas, con miras al combate de la pobreza, de apreciación de los planes de negocios y de análisis de riesgos de los proyectos de desarrollo comunitario.

UNA POLÍTICA NACIONAL DE CRÉDITO POPULAR

Lo peor que podría sucederle al crédito popular es que sea confundido con subsidios disfrazados para las comunidades pobres, lo que llevaría rápidamente a elevados niveles de incumplimiento. En consecuencia, el volumen de fondos destinados al crédito popular se vería drásticamente reducido. Para evitar tal cosa, es fundamental que los niveles de incumplimiento del crédito popular sean muy pequeños, lo que exige que: a) los proyectos financiados hayan logrado éxito; y b) la amortización de los préstamos se ajuste al flujo de ingresos generados por los proyectos.

Las dos condiciones requieren gran proximidad entre los financiadores y los ejecutores de los proyectos. Cooperativas de crédito, fondos rotativos, consorcios populares de ahorro y asociaciones de ahorro y préstamo llenan esta laguna, pues son cofinanciadores de los proyectos, los que son controlados por los propios financiados. La condición de éxito de un sistema de crédito popular es la cogestión del mismo en el nivel local por agencias de bancos públicos especializados y entidades comunitarias de finanzas.

En suma, una política de crédito popular requiere una nueva arquitectura institucional, que hoy existe sólo en sus primeros inicios: una red comunitaria de finanzas solidarias, con fuerte presencia en las comunidades más pobres, capacitada para captar el ahorro de los socios y ofrecerles crédito para planes de desarrollo, formulados y aprobados por las comunidades que deben ejecutarlos; y bancos públicos de los gobiernos federal, provinciales y municipales, especializados en crédito popular, para suplir fondos de financiación de inversiones de mayor monta.