

Blanca

Blanca



N
I
T
L
A
P
A
N



MERCADOS
FINANCIEROS RURALES

Equipo Investigador NITLAPAN
Sonia Morín
Víctor Valdivieso



Cuido de la Edición

Corrección de Texto

Producción

NITLAPAN - FDL

Diseño y Diagramación

Norvin Rosales B.

Impresión

Copy Express

PRIMERA FASE

Diagnóstico del Sector Microfinanciero Rural 7

INTRODUCCION 13

1.1 Marco conceptual..... 13

1.2 Políticas Públicas para el desarrollo de MFRs..... 16

Ausencia de políticas, un freno al desarrollo de los mercados 16

Situación Actual y Tendencias 19

1.3 Marco Regulatorio y Supervisión 23

Hacia una definición..... 23

Antecedentes para un marco regulatorio de las Instituciones Microfinancieras 24

Ventajas y desventajas de la regulación hacia el sector de las microfinanzas 25

El camino recorrido hasta la fecha..... 27

Reacciones a la propuesta de ASOMIF 28

Limitaciones y oportunidades para el desarrollo de marcos regulatorios y esquemas de supervisión acordes al desarrollo de MFRs..... 30

1.4 Institucionalidad..... 31

Estrategias institucionales para el desarrollo de MFRs 37

Limitaciones y oportunidades para el desarrollo institucional..... 38

1.5 Cobertura de los SFR 41

Impacto del crédito 43

Algunos productos crediticios ofertados 44

Crédito automático 45

Crédito de oportunidad 45

Línea de crédito 45

Préstamos comerciales 46

Préstamos para consumo..... 46

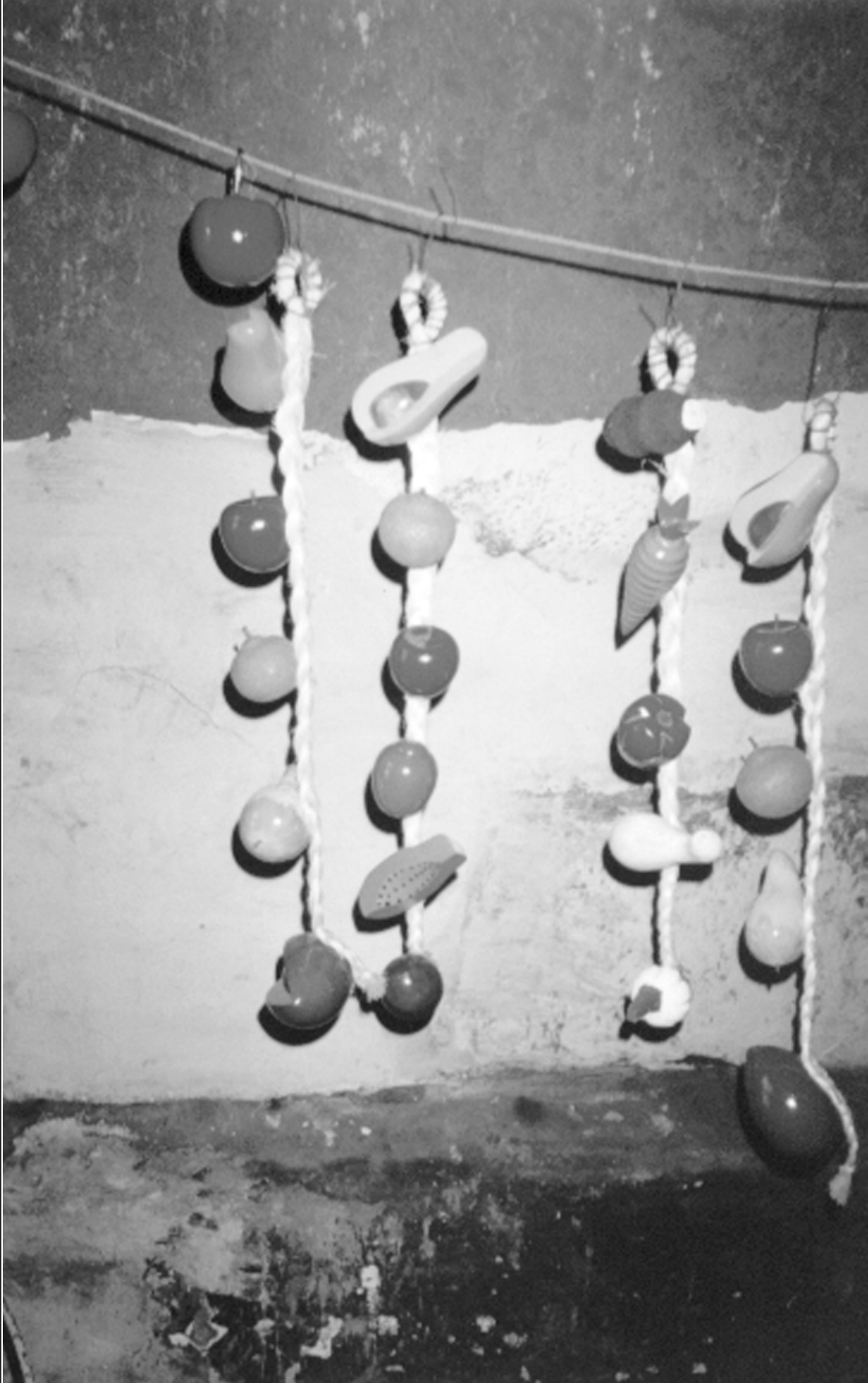
Préstamos para Vivienda.....	46
Préstamo agrícola.....	46
Préstamo pecuario.....	47
Préstamo pecuario.....	47
Préstamo de inversión.....	47
Demanda de nuevos productos	47
SEGUNDA FASE	
<i>Diagnóstico del Sector Microfinanciero Rural</i>	13
Las Intermediarias Microfinancieras	54
Políticas Públicas.....	58
Elementos para la Regulación.....	60
Insumos para Estrategias de Coordinación.....	64
BIBLIOGRAFIA	66

Primera Fase:

Diagnóstico del Sector Microfinanciero Rural



NITILAPAN



La situación de pobreza de Nicaragua, dimensionada desde el Método Integrado de medición de la pobreza, el cual combina la pobreza por consumo o ingresos con el de Necesidades Básicas Insatisfechas¹ (NBI), revela que alrededor de un 80% de la población de Nicaragua se encuentra en situación de pobreza, con un 45% de la población en situación de pobreza crónica. Revelando, además, una alta concentración de pobreza en los hogares que residen en las áreas rurales².

El modelo de desarrollo, impulsado en el país, se ha basado en políticas económicas que estructuralmente proponen la concentración de la riqueza en pocas manos agravando la situación pauperizante y de falta de oportunidades para la mayoría, sumiendo en la pobreza a la mayoría de hombres y mujeres, la cual es mayor para estas últimas³.

En Nicaragua, las limitaciones estructurales que afectan al desarrollo de los territorios rurales y que inciden en la desigual distribución están relacionadas, entre otras, con la desigual distribución de los recursos, la debilidad del aparato estatal para dinamizar el desarrollo del sector, las condiciones agroecológicas adversas y el poco desarrollo de los mercados financieros.

Las condiciones diferenciadas de los territorios rurales, con respecto al acceso a la infraestructura, mercados y servicios básicos, la limitada cooperación horizontal entre familias, debido a la generación de relaciones sociales basadas fundamentalmente en el clientelismo, y el difícil acceso a la tierra, son factores que agudizan la exclusión de la mayoría de las familias rurales.

La población rural concentra un 41.7% de la población total del país, con una cuota de alrededor del 61.7% de pobreza y apenas un cuarto del consumo nacional. Este sector es 2.3 veces mayor que la pobreza urbana y de cada diez nicaragüenses pobres, seis viven en el campo. Asimismo, las peores condiciones de vida se reflejan en el caso de la pobreza extrema rural ya que la totalidad de los pobres extremos rurales es 4.4 veces mayor que los pobres extremos

1 El enfoque NBI de los hogares en Nicaragua mide la pobreza a partir de las carencias para una vida considerada digna. Esta medición se refiere a cinco ámbitos: 1) los materiales que componen la vivienda (piso, muros y techo), 2) el hacinamiento, 3) la disponibilidad de agua potable y de servicios sanitarios, 4) el número de personas dependientes por persona ocupada, 5) la asistencia a la escuela de niños y niñas entre 7 y 14 años.

2 Según datos de Vulnerabilidad Sociodemográfica en Nicaragua. FNUAP 2002

3 Las desigualdades atribuibles al género son mayores. A las mujeres de los sectores populares se les conoce como administradoras de la pobreza ya que trabajan más horas por menos ingresos. Se estima que 70 % de 1,300 millones de personas en situación de pobreza son mujeres.



urbanos y de cada diez personas extremadamente pobres en el país, prácticamente ocho residen en áreas rurales⁴.

En las áreas rurales, el ingreso promedio anual para el 2001 fue de C\$ 5,304 (aproximadamente US\$380) proveniente, en su mayoría, del trabajo agrícola a cuenta propia. Sólo el 42.7% posee vivienda propia con escritura; la distancia promedio al centro de salud es de aproximadamente 6 kilómetros y para los hogares de pobreza extrema es de 7.2 kilómetros; un 4.7% posee tubería de agua potable dentro de la vivienda; 32.8% de la población rural mayor de diez años es analfabeta, elevándose a 46.1% en hogares de pobreza extrema⁵.

La población rural de Nicaragua ha visto agudizar, de manera cuantitativa y cualitativa, sus problemas endógenos, mientras la aplicación de políticas económicas nos señalan el logro de bondades macroeconómicas. La concentración de pobreza en este sector, con sus secuelas de inseguridad alimentaria, riesgos en la salud, deterioro ambiental, déficit de modernización de la agricultura, escasa articulación social y escasez de oportunidades, es un hecho por todos conocido, sin embargo el complejo tejido de relaciones y actores rurales ha sido insuficientemente analizado.

En este sentido, resulta esencial atender la problemática de la pobreza rural y, para nuestros fines, analizar los mercados financieros rurales como dinamizadores de las actividades productivas de esa región, con el afán de transformar un mercado financiero rural segmentado y restrictivo, carente de regulación, con excepción de la Banca Privada, que posibilite un sostenible desarrollo rural.

La presente investigación fue realizada por un equipo de consultores del Instituto de Investigaciones de NITLAPAN, a solicitud de Foro LAC-FR. El objetivo de esta investigación ha sido analizar las características del Mercado Microfinanciero Rural de Nicaragua, centrandose especial atención en el entorno del mismo, implementación de políticas públicas, marco regulatorio e institucionalidad, para posteriormente identificar insumos que favorezcan el diseño de una estrategia orientada al desarrollo de servicios microfinancieros rurales.

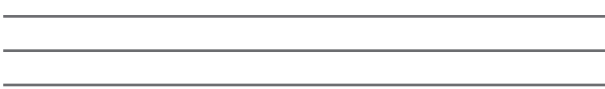
La metodología de este estudio convino el análisis documental de diferentes trabajos de investigación existentes y la entrevistas a representantes de intermediarias microfinancieras e investigadores con una visión amplia de las estrategias de fomento del sector. De manera complementaria se realizó el estudio de estrategias de algunos donantes para poder enriquecer más los aportes.

4 Según datos del Perfil y características de los pobres en Nicaragua 2001. Encuesta nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de vida 2001, INEC.

5 ibd.



El documento está estructurado en dos grandes apartados. El primero contiene el diagnóstico del sector, ahí se retomarán algunos elementos que nos permitan, establecer un marco de referencia del funcionamiento de los Mercados Microfinancieros Rurales, abordando elementos del marco regulatorio vigente y de políticas públicas por un lado, y algunas características de la oferta por el otro. Al mismo tiempo se exponen algunos desafíos para el sector rural, así como la naturaleza de los obstáculos y la magnitud de los problemas. El segundo nos permitirá determinar insumos e instrumentos de intervención apropiados para la propuesta de lineamientos en el diseño de estrategias para el desarrollo del Sector.



NITILAPAN





1.1 Marco conceptual

Desde una concepción amplia, entendemos por Sistema Financiero las diversas formas de ahorro, préstamo, y todas las transacciones de paga bancarias, las cuales facilitan la expansión, competitividad y el desarrollo de la economía.

Entendida así, la intermediación financiera facilita las asignaciones intertemporales (el ahorro y la inversión), traslada poder de compra sobre los recursos hacia las mejores oportunidades productivas, permite economías en el manejo de la liquidez, favorece las transacciones mediante el uso de medios de pago más eficientes, y mejora los instrumentos para hacerle frente al riesgo y a la incertidumbre. Un sector financiero eficiente con amplia cobertura es indispensable para el desarrollo económico ya que, por medio de la intermediación de recursos, facilita la inversión en proyectos productivos.

Por microfinanzas se entiende al conjunto de instituciones, organizaciones y marco regulatorio que da cabida a los grupos de bajos ingresos, alentándolos a emprender actividades productivas y a fomentar su ahorro. Los préstamos son de montos pequeños, proporcionados con garantías distintas a las exigidas por el Sistema Financiero convencional, cuyo período de repago normalmente es de corto plazo. La elegibilidad para el otorgamiento de un préstamo subsecuente depende de la puntualidad en el pago del préstamo anterior y del monto de ahorro que se tenga, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, en el conocimiento tanto de la actividad como del mercado, con el fin de asegurarse obtener un ingreso rápido para poder pagar el préstamo y mejorar la calidad de vida de la familia. Es decir, se denomina microfinanzas al esquema de pequeños préstamos, pequeños ahorros y otros servicios financieros como servicios de remesas, seguros, etc.

El fortalecimiento del Sistema Microfinanciero se orienta a brindar una gama variada de servicios de intermediación financiera, eficientes y sostenibles, los cuales deben ser prestados a costos razonables, y deben estar al alcance de sectores amplios de la población.

El desafío de los proveedores de servicios microfinancieros será identificar y aplicar modelos innovativos y métodos que permitan llenar las necesidades financieras, variadas y complejas, de los pequeños y medianos productores y de las micro y pequeña empresa de la población de bajos recursos, de manera sostenible.

En términos generales, en toda economía se pueden identificar por lo menos tres grandes tipos de intermediarios financieros: los intermediarios formales, los semiformales y los informales.

Los intermediarios financieros formales son instituciones supervisadas por la autoridad monetaria, bancos privados, estatales, comerciales, e instituciones financieras especializadas. Los intermediarios financieros semi formales son agentes institucionales que no pertenecen al



sector bancario. Cajas rurales, cooperativas de ahorro y crédito y programas de ONGs. Los intermediarios financieros informales lo constituyen los usureros, prestamistas, redes familiares y amigos.

Las intermediarias microfinancieras, han modificado las prácticas tradicionales de la banca, fortaleciendo un sistema que sustituye las garantías reales, fomentando un sistema basado en la confianza mutua, responsabilidad, participación y creatividad. Sin embargo, en los mercados de microfinanzas la mayor intermediación la realizan organizaciones no reguladas, las cuales trabajan en ambientes poco competitivos y son poco eficientes, lo cual incrementa las pérdidas de bienestar social y fomenta una distribución ineficiente de los recursos.

Dada la diversidad de motivaciones que usualmente incorpora la formulación de estrategias Microfinancieras, se vuelve fundamental una eficiente articulación entre los objetivos y los instrumentos de dicha estrategia. En algunos casos se busca la reactivación del sector agropecuario, mientras que en otros se busca el alivio de la pobreza rural.

En este sentido debemos partir del hecho que el crédito sólo puede contribuir al alivio de la pobreza rural en condiciones particulares: cuando ya existe una oportunidad productiva rentable, que genera capacidad de pago del préstamo. Cuando esta capacidad no existe, el crédito, por el contrario, empobrece.

Como sostiene Gonzalez Vega, para establecer un mercado de microfinanzas eficiente y competitivo se debería desechar la idea que los servicios financieros son una herramienta política con la cual se pueden promover objetivos no financieros.

La multiplicidad de objetivos reduce la eficacia de las intervenciones, dado que dispersa y desgasta los esfuerzos. La acumulación de presiones políticas por parte de segmentos de la población que persiguen objetivos particulares en su apoyo a la estrategia, complica la ejecución de los programas y reduce las probabilidades de éxito.

Otros obstáculos a superar en la provisión de estos servicios son: el poco acceso a información confiable, la aplicación de tecnologías ineficientes de valuación de crédito, la carencia de garantías reales, los altos costos de transacción, la inestabilidad del sector informal y microempresarial, las políticas económicas sesgadas en favor de los centros urbanos, las deficiencias del régimen para hacer cumplir los contratos, entre otras.

Según algunos autores y recientes investigaciones⁶, una estrategia exitosa para el desarrollo de los Mercados Microfinancieros rurales debe contribuir a cerrar tres brechas.

La primera es la brecha de ineficiencia. La cual separa los logros presentes de la oferta potencial de las IMFs. Esta representa el volumen, costos, variedad, calidad, y sostenibilidad de los

⁶ Sanders, Arie "La Maduración de las Microfinanzas en Nicaragua." Managua, Nicaragua, 2002.



servicios financieros rurales que podrían estar siendo prestados, dados los recursos humanos, capacidad gerencial, materiales, conocimientos, fondos, y apoyo externo que ya están disponibles para esta tarea. La brecha existe debido a que con los recursos disponibles no se está logrando todo lo que sería posible.

Para cerrar esta brecha será necesario la canalización de recursos a través de organizaciones robustas y sostenibles, así como introducir cambios de políticas y de incentivos que permitan aumentos en la eficiencia. Esto implica la eliminación de las políticas de represión financiera, y el fortalecimiento del marco de regulación y supervisión prudencial, así como del fomento de mecanismos de “gobernanza” y coherencia con la misión institucional. El fortalecimiento debe también ocurrir al nivel de las instituciones de apoyo al funcionamiento del mercado, tales como las centrales de riesgo.

La segunda es la brecha de insuficiencia. Esta separa la oferta potencial de la demanda legítima de servicios financieros rurales. Esta brecha representa una demanda legítima insatisfecha, a las tasas de interés que reflejen la rentabilidad social de las oportunidades productivas existentes.

Que los servicios financieros rurales reduzcan la brecha de insuficiencia, resultará de tres procesos diferentes: (a) la innovación en tecnologías financieras; (b) el desarrollo de una infraestructura física e institucional que facilite la adopción de estas nuevas tecnologías; (c) la formación del capital humano que pueda poner las nuevas tecnologías en práctica.

La tercera es la brecha de factibilidad, que separa la demanda legítima (capacidad y disposición a pagar precios razonables por los servicios, y a cumplir los términos y condiciones de los contratos financieros) de algunas expectativas políticas no realistas o razonables. La brecha de factibilidad resulta de una mala distinción entre lo que es y no es posible, o entre lo que es o no es deseable, y refleja promesas políticas.

Para cerrar la brecha de factibilidad será necesario desarrollar factores que influyen sobre los aumentos en la capacidad de pago y en la capacidad de ahorro de la población rural, entre los cuales incluyen el acceso a los activos productivos. En las áreas rurales es importante el acceso a la tierra para la generación de ingresos agropecuarios, así como para la formación de capital humano (educación, salud, experiencia) en la generación de ingresos no agropecuarios. Otros determinantes de las oportunidades para generar ingresos son el acceso a tecnologías de producción rentables, a los insumos necesarios, y a los mercados.

Otro de los retos, es la creación de un clima de opinión pública que reconozca el verdadero papel de los servicios financieros rurales, así como los costos y beneficios sociales de una estrategia que busque su expansión. No sólo se requiere el diseño de una buena estrategia, sino también la creación del clima político y de la capacidad institucional, necesarios para garantizar su éxito.



Es claro que el desarrollo rural depende en parte de la profundización financiera rural, y que ésta profundización depende de manera importante del desarrollo rural mismo.

El desafío del desarrollo del sector de microfinanzas rurales supone la orientación de políticas eficientes que generen un entorno favorable para la oferta y la demanda que permitan superar los problemas existentes en el Sector. Problemas de información, incentivos, y ausencia de mecanismos para hacer valer contratos, explican la falta de oferta. Estas dificultades se traducen en elevados costos de transacción, así como en una mayor probabilidad de pérdidas por falta de pago de los préstamos.

Asimismo, los costos de transacción se ven incrementados por el poco desarrollo de la infraestructura física. Estos costos dependen de manera crítica de la distancia (geográfica, étnica, cultural, socioeconómica) y de las facilidades de comunicación, el grado de desarrollo de la infraestructura de transporte, electricidad, correos y telecomunicaciones, y el nivel de educación de la clientela potencial.

El grado de desarrollo de la infraestructura institucional también es crítico. La infraestructura institucional debe incorporar mecanismos que mejoren la disponibilidad de información, hagan posible crear incentivos y faciliten los esfuerzos por hacer valer los contratos. El pequeño tamaño de las transacciones, y la pobreza, heterogeneidad, e informalidad de los clientes potenciales, profundizan la crisis en el sector.

1.2 Políticas Públicas para el desarrollo de MFRs

Ausencia de políticas, un freno al desarrollo de los mercados

La intervención del estado y el desarrollo de políticas públicas dirigidas al sector rural ha evolucionado en los últimos años. En esta última década se evidenció el paso de una total intervención del estado con la imposición de cuotas de crédito, tasas de interés subsidiadas, entre otras, a una liberalización financiera y a la casi desaparición de la banca estatal encargada de conceder créditos al agro.

Esta liberalización ha implicado “que las tasas de interés sean definidas por el mercado, una mayor eficiencia de las inversiones, mayor competencia bancaria y una oferta más amplia de productos financieros”. A ello se suman, la adopción de nuevas leyes bancarias, la liquidación de bancos públicos ineficientes y la creciente autonomía del Banco Central⁷.

Sin embargo, la mayoría de los cambios referidos se concentran sólo en los mercados urbanos. Los mercados financieros rurales, por el contrario, siguen siendo, en buena medida,

⁷ El Mercado Microfinanciero en Nicaragua. Arie Sanders. Managua, Nicaragua. Febrero 2003.



subdesarrollados, poco profundos y no competitivos”. (Wenner y Proenza). Otras de las amenazas provocadas por la dinámica actual de los mercados financieros hacen referencia al costo financiero y social del acceso al crédito, sobre todo para los sectores menos capitalizados. (Alemán, Miguel).

En esta misma línea, otras de las afectaciones de la liberación financiera sobre el medio rural ha sido la reducción de los servicios bancarios, lo que ha provocado la aparición de múltiples y diversas instituciones que han segmentado el mercado de crédito. El mercado de crédito rural, en este sentido, se caracteriza por la poca cobertura, la concentración en pocas manos y el poco crédito de inversión.

De esta manera, la oferta de crédito rural se ha concentrado en los medianos y grandes productores. Los pequeños productores, por el contrario, salen de la órbita de atención de la banca privada debido a los riesgos que estos representan. Por lo tanto, este sector se encuentra carente de ofertas, a pesar de los esfuerzos de las intermediarias microfinancieras quienes todavía tienen una cobertura reducida, dispersa y, debido a los altos costos de transacción, no llegan a amplios sectores del campo.

A pesar de estar asignados mayores volúmenes de crédito a los productores agropecuarios, la banca convencional lo está haciendo en forma muy concentrada, de tal forma que para el 2000, la cobertura de la cartera agropecuaria apenas alcanzó cerca de seis mil productores, lo que representa apenas el 2% del total.

Por otra parte, con el afán de paliar el problema del acceso al crédito, el gobierno creó en 1998 el Fondo de Crédito Rural (FCR) como una institución financiera de segundo piso, para la colocación de recursos crediticios a través de intermediarios financieros no convencionales y atender la demanda de crédito de los pequeños productores rurales. Sin embargo, después de cuatro años de funcionamiento, el FCR no ha podido responder eficientemente a los requerimientos de los productores.

Al igual que para la banca privada, los problemas de garantía continúan alejando la oferta de crédito para los sectores más pobres, sumado a “la indefinición de derechos de propiedad de la tierra, y el extemporáneo marco legal para la constitución de garantías mobiliarias y [la inadecuada] regulación jurídica para el manejo del riesgo y los adeudos.”⁸

Esta situación se agudiza aún más por los índices de pobreza que padece la población rural y por los bajos niveles tecnológicos de los sistemas productivos de los prestatarios, los cuales suponen niveles marginales de productividad y rentabilidad. Dado el nivel de riesgo de muchas de las actividades agropecuarias, las intermediarias financieras no tienen un incentivo para destinar recursos financieros al sector.

8 Agenda de Políticas del Sector Agropecuario y Forestal. Gobierno de Nicaragua. Ministerio Agropecuario y Forestal. Dirección General de Políticas. Managua, Nicaragua. Enero 2002. Pag. 26



Otro problema lo constituyen las altas tasas de interés y los altos costos de intermediación financiera, las cuales responden, además de a la ineficiencia operacional de la banca privada, a la promoción de políticas monetarias restrictivas. La escasa apertura financiera de la economía ha contribuido a esta ineficiencia.

La alta dependencia del financiamiento de la cooperación externa para la formación de los recursos financieros de largo plazo y la escasa oferta de recursos financieros de corto plazo constituyen problemas fundamentales para el desarrollo de mercados financieros rurales.

Asimismo, la baja capacidad de coordinación de políticas que respondan a criterios de política contenidos en la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) fomenta políticas monetarias no armónicas con una política de servicios financieros que promueva el desarrollo rural. Es conocido que la política monetaria se orienta al sostenimiento de las reservas internacionales provenientes del ahorro interno, dejando de lado las necesidades de inversión productiva para desarrollo rural.

Paralelo a esto, la inversión pública se incrementó en los últimos cinco años con motivo del huracán Mitch, lo cual tensiona aún más la actual política monetaria restrictiva, provocando una mayor apreciación del tipo de cambio real, niveles de intereses más altos y un desplazamiento de la inversión privada local.

Entidades gubernamentales como el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) incluirá como problema la poca focalización del gasto público, que, según su propuesta de “Política de acceso a los recursos financieros en el Sector Rural”, genera mayores distorsiones en los mercados financieros rurales, ya que “a través de la política de inversión pública, se destinan cantidades importantes de recursos en la dotación de crédito subsidiado, que se proporciona fuera de un marco coherente, creando una distorsión cultural entre lo que se percibe como crédito y los recursos que otorgan como transferencias directas del gasto público”⁹.

A esto hay que agregar las propias limitaciones de los mercados financieros rurales, en cuanto a la oferta se refiere. Como obstáculos medulares se destacan, la escasa cobertura, la falta de profundidad o atención a los sectores de menores recursos, y la ineficiencia de muchas microfinancieras.

Sin duda, como lo señalan Wenner y Proenza, las causas de estos problemas se asocian al riesgo que representa el sector, a la “información imperfecta”, y a los costos de transacción de los servicios financieros.

Frente a este panorama, el desarrollo del sector financiero tiene grandes desafíos que de afrontarlos puede ser una de las alternativas que coadyuven al despegue del sector rural siempre

⁹ Desarrollo de una estrategia de Economía Rural Productiva. IICA-MAGFOR 2003



que se acompañe de políticas macroeconómicas y sectoriales que favorezcan el desarrollo de este sector.

Situación Actual y Tendencias

Como se ha venido anotando, las políticas públicas hacia el sector rural son insuficientes y todavía muestran muchas debilidades. “Las políticas macroeconómicas y las orientadas a los mercados financieros han mejorado en la última década, pero todavía queda mucho trabajo por hacer en el perfeccionamiento de los entornos legal, regulatorio y de información; así como a la construcción de instituciones sólidas de financiamiento rural.” (Wenner y Proenza).

Los servicios financieros rurales son restrictivos, costosos y escasos y se orientan a financiar actividades no agropecuarias.

Dentro de los principales cuellos de botella identificados por el MAGFOR en el Desarrollo de una Estrategia de Economía Rural Productiva se encuentran las altas tasas de interés y costos de intermediación que fomentan una política monetaria restrictiva; un inadecuado marco jurídico, cuya normativa no permite la innovación financiera y requiere de la revisión de las garantías prendarias, hipotecarias o fiduciarias; instituciones, como el FCR incapaces de ampliar la oferta de recursos a cooperativas y ONGs.

Los bajos niveles de tecnología aplicados a la producción conllevan a marginales índices de productividad y rentabilidad, lo que dificulta la recuperación de los adeudos. La indefinición de derechos de propiedad de la tierra y el extemporáneo marco legal para la constitución de garantías mobiliarias e inmobiliarias, son factores claves que se combinan para limitar el acceso al crédito en el área rural. El gasto público poco focalizado genera mayores distorsiones en los mercados financieros rurales.

Junto a estas limitantes, persisten otros obstáculos que deben ser atendidos:

- Poca solidez del sistema financiero nacional frente a la quiebra de los bancos, a los actos de fraude y a la incapacidad institucional para controlar y evitar estos riesgos.
- Débil inversión en el área productiva.
- Inexistencia de un marco regulatorio adecuado y adaptado al sector.
- Alta dependencia del financiamiento de la cooperación externa para la formación de los recursos financieros de largo plazo
- Problemas de infraestructura, vías de acceso y comunicación.

En la actualidad la definición de políticas sectoriales no guardan congruencia con las estrategias y políticas generales. Como bien lo señala en el documento titulado Desarrollo de una estrategia de Economía Rural Productiva ¹⁰, la definición de una política de financiamiento

¹⁰ Borrador, elaborado por el IICA - MAGFOR, 26 de junio de 2003. Página 9



público y privado orientado a incrementar las capacidades que reduzcan brechas productivas, tecnológicas, informáticas, entre otras, deberían centrarse en el desarrollo no solo de infraestructura básica, sino también al fomento de crédito, financiamiento y reducción de costos de transacción en el ámbito rural.

Bajo esta óptica, se propone no solo el fortalecimiento de los mercados financieros como ya se mencionó, sino también, “crear un entorno institucional y de políticas más favorable para la intermediación rural¹¹”, que redunde en el incremento de la competitividad, productividad y eficiencia de los servicios rurales. Entre las acciones que se señalan como prioritarias están:

- Mejorar la rentabilidad de las actividades rurales
- Aumentar la demanda de los servicios rurales
- Reducir los costos y los riesgos de la intermediación
- Aumentar la oferta de servicios financieros
- Fortalecer los marcos de la supervisión
- Resolver los derechos de propiedad

En ese mismo sentido, el MAGFOR, en su esfuerzo por construir una propuesta de **Política Sectorial del Agro Nicaragüense**¹² propone como objetivos específicos lograr una estructura agroindustrial desarrollada y conformada por cadenas agroproductivas con servicios y productos de alto valor agregado, así como conformar una estructura productiva encadenada altamente productiva y competitiva desde la finca hasta la mesa del consumidor.

Estos objetivos tienen como condiciones esenciales para un entorno propicio, entre otros, el fomento de un mayor flujo de recursos financieros hacia el sector rural productivo, mejorando el marco regulatorio para el desarrollo de los servicios financieros rurales y el abatimiento de costos y altas tasas de interés; y el incremento de la eficiencia del gasto público, focalizando las inversiones en territorios y sectores que ameriten de la provisión de bienes públicos

Otros autores proponen además, el ordenamiento y desarrollo de las empresas de microfinanzas rurales, el establecimiento de programas y fondos de crédito de largo plazo y el manejo del riesgo.

En este bosquejo de política sectorial y en la propuesta del MAGFOR de **Política de Servicios Financieros Rurales**¹³, el acceso a los servicios financieros por parte de los diversos agentes de las cadenas productivas rurales, así como el fomento del ahorro y la inversión en el medio rural, es un requisito para que se apoye la integración de las cadenas productivas

11 ibd.

12 op. Cit.

13 Agenda de políticas del Sector Agropecuario y Forestal. Ministerio Agropecuario y Forestal, MAGFOR, Dirección General de Políticas. Abril 2002.



claves. En esta línea, “las mejoras en el marco regulatoria para fomentar la operación de las microfinancieras rurales, proteger al ahorrante e innovar los mecanismos de acceso a los recursos financieros, son objetivos que el gobierno impulsará para optimizar el mercado de servicios financieros al sector rural”.

Es así como llama la atención al establecimiento de un marco para la gestión del riesgo crediticio, mejorando radicalmente el marco de garantías reales, así como la supervisión y fiscalización de las entidades de crédito por parte del gobierno.

Asimismo, resulta necesario articular con coherencia la política monetaria y la política financiera desde el rescate de la visión de las actividades agropecuarias como motor del desarrollo del país.

Entre otras cosas, la consistencia entre el entorno macroeconómico y el desarrollo de los mercados financieros para el desarrollo rural requerirá de: a) establecer un marco de políticas integrado, que determine las prioridades presupuestarias y de programación financiera de la economía en su conjunto; b) colegiar el proceso de definición de las políticas macroeconómicas y sectoriales; c) apertura financiera gradual de la economía, que permita introducir mayor competencia al sistema financiero; d) Fomento de programas de producción rural.

Hasta la fecha se ha mostrado poco avance en lo referente a políticas públicas, sin embargo, el esfuerzo realizado por el Ministerio Agropecuario y Forestal en su documento de Política de Servicios Financieros Rurales destaca los objetivos por incrementar el flujo y acceso de recursos financieros de bajo costo al sector rural y el fomento de los mecanismos de ahorro y protección de los ahorrantes, como fuente fundamental para la generación de fondos prestables para el sector rural.

En este esfuerzo propone como lineamientos de política los tres siguientes:

- a. Centralizar y focalizar los fondos públicos de crédito rural, bajo un solo marco institucional que opere de forma territorializada y focalizada, de acuerdo a los programas de fomento local.
- b. Ampliar los servicios financieros rurales, mediante la reforma del marco jurídico para la operación de entidades financieras, facilitando el establecimiento ordenado y regulado de microfinancieras y cajas de ahorro rurales.
- c. Establecimiento de un marco legal y la infraestructura operacional necesaria para la gestión de riesgos crediticios eficiente y estable mediante sistemas de información crediticia y garantías reales.

Entre sus principales acciones propone el incremento del flujo y acceso de recursos financieros de bajo costo al sector rural, y en el corto plazo propone para viabilizar esto, la coordinación entre el Fondo Nicaraguense de Inversiones y el Fondo de Crédito Rural de las acciones de crédito en combinación con los servicios de asistencia técnica y apoyos directos a la producción de los programas de inversión pública; la centralización y el aumento de fondos de



crédito a largo plazo para proyectos de inversión rural productiva. En el largo plazo propone, fortalecer la Bolsa de Títulos valores y establecer un Instituto de Fomento al Desarrollo Rural.

Para la ampliación de la oferta de servicios financieros rurales propone en el corto plazo, impulsar a la banca privada para reinsertarse en el sector rural con un mayor número de sucursales o bien aprovechar a las microfinancieras para canalizar los recursos de la banca privada, a la vez que propone desarrollar un marco legal y regulatorio para intermediarias microfinancieras no bancarias y definir responsabilidades institucionales para su supervisión. En el largo plazo propone la autorización a instituciones microfinancieras no bancarias para aceptar depósitos del público y disminuir la dependencia de financiamiento externo a las IMFs, mediante la movilización del ahorro rural y otros recursos nacionales provenientes de fondos propios, bancos privados de primer y segundo piso u otros fondos nacionales.

Una tercer actividad estrategica contenida es la revisión del Marco Regulatorio de Prenda y Ley de Garantías Mobiliarias, que supondrá en el corto plazo la revisión, presentación y aprobación en la Asamblea Nacional la Ley de Garantías Mobiliarias,. Derogar el régimen de Prenda y reemplazarlo por el régimen de Garantía Real, con el afán de incrementar el número de bienes que pueden ser objeto de garantía.

En dicho documento, la dirección de políticas reconoce el esfuerzo de las intermediarias microfinancieras como opción para la economía rural, aunque sostiene que el crecimiento desordenado y la poca posibilidad de sostenibilidad en el largo plazo de la mayoría de dichas intermediarias exige la reglamentación y supervisión que armonice e interrelaciones las políticas financieras de las microfinancieras rurales con las que rigen para el Sistema Financiero Nacional.

En este sentido propone la transformación de las instituciones financieras no bancarias en bancos formales locales, que sean instituciones más confiables y transparentes, especializadas en la atención a clientes de pequeña escala, y con perspectivas de permanencia en el largo plazo.

Dentro de las medidas de política propuestas para este ordenamiento y desarrollo de empresas de microfinanzas rurales, se incluye la creación de la Intendencia de microfinanzas en la Superintendencia de Bancos, la revisión y aprobación por la Asamblea Nacional de la Ley de Instituciones No Bancarias de Microfinanzas, presentada por ASOMIF y la derogación de leyes y decretos que afecten el desarrollo de las intermediarias microfinancieras como la Reforma a la Ley No. 176 “Ley reguladora de Préstamos entre particulares”.

Propone también el establecimiento de un programa de Desarrollo Productivo Multisectorial que incluya la demanda financiera de los productores rurales en los diversos aspectos de servicios a la producción, así como en los diversos rubros agrícolas, pecuarios, forestales y actividades de comercialización y primera transformación industrial y/o artesanal. Propone



la creación de una Banca de Fomento de la Producción Rural para garantizar el financiamiento directo a productores competentes del sector.

Finalmente, para el establecimiento del marco legal y operacional para la gestión de riesgos crediticios propone a corto plazo promocionar el crédito rural atado a la asistencia técnica y contratación de seguros de producción y/o de precios; aprobar las normas prudenciales sobre la Clasificación de Activos de Riesgo y Aprovisionamiento; modificar el código penal para actualizar la definición y clasificación de crímenes financieros, y el establecimiento y/o mejoramiento de la Central de Riesgos existente e impulso de tecnologías de microcrédito.

Para el largo plazo propone el establecimiento de una red Nacional de Riesgos de administración privada que involucre a instituciones de crédito convencional y no convencional.

1.3 Marco Regulatorio y Supervisión

Hacia una definición

La regulación se trata, según acota Hans Nusselder, de un marco que los participantes tienen que respetar en sus actividades de intermediación. “Al establecer este marco, el Estado circunscribe el desenvolvimiento y garantiza la protección del sistema financiero. Por otra parte, con la supervisión se refiere a los mecanismos activos de vigilancia con que se verifican y se hacen cumplir las disposiciones del marco. Aquí se trata del dispositivo que se usa para hacer respetar el conjunto de las reglas establecidas”.

“El propósito fundamental de la regulación financiera es promover una efectiva y eficiente acumulación de capital y la asignación de recursos, al mismo tiempo que se mantiene la seguridad y solidez de las instituciones financieras que aceptan depósitos del público” (Arie Sanders, et al.).

En este sentido, la regulación se orienta a proteger al sistema financiero contra prácticas perjudiciales, excesivamente riesgosas; protege a los depositantes y fomenta la competitividad del sector.

En la actualidad, al referirnos a regulación y supervisión distinguimos entre aspectos de carácter prudencial y no prudencial. La no prudencial se refiere a requisitos generales, tales como la licencia y registro legal de las intermediarias, publicación de estados financieros, auditorías externas, aplicación de reglas relacionadas al nivel de tasa de interés, centrales de riesgo, etc. En este sentido, la no prudencialidad hace referencia a la conducción y gerencia de la intermediaria y no a su viabilidad (CGAP, 2002), y reflejan muy poco sobre la salud financiera de la institución.



La regulación y supervisión prudencial hace referencia a la definición de estándares de la estructura financiera, lineamientos contables y reflejan la solidez de las intermediarias participantes en el sistema financiero.

En Nicaragua únicamente dos intermediarias microfinancieras participan de la regulación prudencial, FINDESA y CONFIA.

Dentro de los enfoques para la incorporación del financiamiento no convencional al sistema regulado destacan fundamentalmente tres: a) *downscaling*, o apertura hacia abajo, la cual consiste en inducir a los bancos y entidades financieras formales a participar en el crédito a la micro y pequeña empresa; b) el *upgrading*, o apertura hacia arriba, que consiste en promover la transformación de las organizaciones microfinancieras en bancos o entidades financieras reguladas; c) la creación de figuras especiales.

Antecedentes para un marco regulatorio de las Instituciones Microfinancieras

Desde inicios de los años noventa Nicaragua ha promovido una serie de reformas en el sector financiero, que ha supuesto una mayor apertura financiera y bancaria, mediante un proceso gradual de liberalización del sistema financiero y de evolución hacia el concepto de regulación y supervisión prudencial; ha transformado el rol del banco central, promovido en los años ochenta, y ha fomentado una serie de reformas monetarias y fiscales orientadas hacia la estabilidad macroeconómica, con el consecuente incremento de funciones y autonomía de los órganos encargados de la supervisión bancaria.

La reforma a la ley general de Bancos en 1997, permitió la creación de la figura de “entidades financieras sin fines de lucro”, definidas como “entidades jurídicas constituidas en forma de asociación... y que se dediquen exclusivamente al otorgamiento de créditos en forma habitual y masiva a los sectores de la pequeña y mediana industria, producción y comercio”. La nueva Ley general de Bancos, en 1999, que continúa en discusión en la Asamblea Legislativa y no incluye la categoría de “entidades financieras sin fines de lucro”.

Se ha verificado el cierre de la banca estatal y creación de bancos privados; reforma a la Ley de préstamos entre Particulares, que establece un máximo a la tasa de interés, aplicable también a las microfinancieras; ley de Ampliación de la base Tributaria y la Ley de Equidad Fiscal, que eliminan exenciones a las ONG y aplica el I.R. a los excedentes de las microfinancieras sin fines de lucro; ley de solvencia Municipal aplicable a créditos hipotecarios. (Alfredo Alaníz). y se ha promovido un nuevo enfoque en la regulación y supervisión, basado en estándares internacionales.

En la actualidad, en Nicaragua el Sistema Tradicional, bancario, no incluye normas especiales o diferenciadas tendientes a facilitar o inducir la participación de los bancos y entidades financieras formales en el financiamiento a la micro y pequeña empresa. Asimismo, no se ha reconocido a las intermediarias financieras no bancarias como intermediarias formales sujetas



a un régimen de regulación y supervisión financiera similar a la bancaria y por lo tanto no existen normas aplicables a ellas emitidas por los órganos supervisores del sistema financiero.

Por otra parte, en Nicaragua las cooperativas están sujetas a la autorización y control del Ministerio del Trabajo, mientras que las organizaciones no gubernamentales y asociaciones dependen del ministerio de Gobernación, régimen que no responde a regulación y supervisión financiera, ya que están sujetas a un procedimiento de autorización e inscripción con base en disposiciones del Código civil y no de tipo financiero.

Ventajas y desventajas de la regulación hacia el sector de las microfinanzas

Se parte del hecho de una clara ausencia de regulación para las instituciones microfinancieras. Uno de los argumentos por los cuales las instituciones no son sujetas de esta regulación, es que de acuerdo a sus características se les dificulta transformarse en una entidad bancaria o financiera debido a las exigencias financieras y legales relacionadas con la supervisión.

Como bien señala Reynaldo Marconi, el marco reglamentario y de fiscalización y el nivel de desarrollo de la base de intermediación, se ha caracterizado por un trato preferente a las sociedades comerciales y por vacíos jurídicos y normas contradictorias en su tratamiento a las asociaciones y fundaciones civiles sin fines de lucro.

Estos planteamientos responden a un enfoque convencional, el cual postula que solo las personas jurídicas que realizan habitualmente la actividad de “intermediación financiera”, deben ser objeto de reconocimiento jurídico en calidad de entidades financieras, sean estas entidades bancarias o no bancarias.

Bajo este enfoque, la normativa actual ha asumido un sesgo hacia las sociedades comerciales en detrimento de las asociaciones y fundaciones civiles sin fines de lucro, basado en la posición de que estas instituciones, no pueden realizar intermediación financiera plena, por cuanto esta actividad supone la realización de actos de comercio, para los cuales estas instituciones no se encuentran en la condiciones de cumplir con las exigencias que se establezcan para su regulación y fiscalización. Por ello, la hipotética fiscalización de las asociaciones y fundaciones civiles se cuestiona considerando los siguientes factores:

- En estas instituciones no existen propietarios en el estricto sentido de la palabra, sino fundadores que pueden o no haber contribuido con recursos económicos para la puesta en marcha de la entidad.
- Su estructura jurídica actual adolece de debilidades substanciales para captar depósitos o atraer a inversionistas privados, no permitiendo la participación de un ente supervisor en casos de crisis.



Reglamentar y supervisar de manera integral las actividades de estas entidades con el único propósito de convertirlas en ventanillas temporales de crédito de entidades del Estado no parece lo más apropiado.

- Si el Estado decide canalizar recursos a través de ellas, se recomienda, de una parte, el uso cauteloso de la palabra “crédito” y de la otra, la no intervención del organismo público encargado de supervisar el sistema financiero, pues no hay que perder de vista que cuando no hay reglas claras del juego, la responsabilidad del supervisor es determinante y podría estarse innecesariamente poniendo en tela de juicio su credibilidad en orden a cautelar la confianza que debe emanar para el sistema financiero en su conjunto.

El tema sin embargo, sigue generando grandes debates, entre quienes abogan por una regulación vista ésta como una oportunidad de expansión, legalización y sostenibilidad del sector. Y aquellos para quienes la regulación representa una amenaza.

Así, la ausencia de regulación para las microfinancieras, es en opinión de algunos, uno de sus principales obstáculos toda vez que se ven limitadas para atraer capital privado y movilizar ahorros. (Arie Sanders, et al.)

Según señala Hans Nusselder, los argumentos que cuestionan la exigencia de una regulación de las instituciones que ofertan micro-crédito, son distintos. De un lado, se destaca que las instituciones de este tipo no ponen en riesgo a los depositantes dado que no intermedian ahorros. En segundo lugar, la posible quiebra de una institución microfinanciera no pone en riesgo al sistema nacional en su globalidad. Tercero, la supervisión es una actividad costosa tanto para la institución supervisora como para la institución supervisada. Finalmente, “la movilización de micro-ahorros se encuentra por lo general en una fase incipiente, por lo que la regulación de las micro-financieras podría resultar en afectar los elementos de innovación y competitividad en el desarrollo de productos de micro ahorro.”

Nusselder destaca los elementos que algunas micro-financieras sostienen en función de las ventajas o necesidad de llegar a algún marco de regulación. Así, se mencionan tres aspectos centrales:

- a) El reconocimiento legal tanto por autoridades nacionales y extranjeras, como por los clientes.
- b) La posibilidad de que un reconocimiento legal, vía un marco regulatorio, permita un mejor desempeño financiero; y
- c) La posibilidad de intermediar depósitos bajo un régimen de supervisión.

Sobre este mismo aspecto, para quienes apoyan un marco de regulación, éste se concibe como una oportunidad para que exista una mayor estandarización, acceso a mecanismos de protección, mejorar la eficiencia e indicadores de desempeño y, mejora la calidad de los servicios, entre otras. (Alfredo Alaníz).



Del otro lado, si no se logra una regulación adecuada a las microfinancieras que operan actualmente, se estaría provocando otra serie de problemas que atentarían contra la viabilidad de estas instituciones. De esta manera, uno de los posibles efectos sería el aumento del costo de la intermediación lo que no sólo afectaría la eficiencia del servicio prestado, sino también el acceso de los prestatarios a un tipo de intermediación acorde a sus condiciones.

En este sentido, estamos frente al enfoque de la creación de figuras especiales, la cual parte del reconocimiento de que las microfinanzas tienen características distintas de otras actividades de intermediación, en función de la clientela, del tipo de productos y de las tecnologías empleadas. Lo cual justifica el diseño de marcos jurídicos que incorporen estas diferencias.

La crítica a este planteamiento estriba en la creación y diseño de un traje a la medida. Esta regulación deberá dar cabida a una nueva categoría de intermediario especializado en microfinanzas, con facultades limitadas y con parámetros y normas prudenciales ajustadas al perfil de riesgo de esa actividad.

El camino recorrido hasta la fecha

Los primeros intentos por regular la creciente actividad de las microfinancieras surgió en la Asamblea Nacional, bajo el supuesto interés de establecer controles en beneficio de la población atendida por dichas instituciones.

Amparados en este objetivo se formuló un anteproyecto de Ley que reformara la Ley 176 (que regula los préstamos entre particulares). El argumento a favor de esta reforma era la regulación y control de las tasas de interés. De esta manera, el objetivo era “reducir los límites de la usura a un rango similar a la de los bancos, sin incluir en estos cálculos las tasas de las tarjetas de crédito, ni los sobregiros bancarios, e incluyendo como prestamistas particulares a las entidades de microcrédito.” (Gutiérrez, Ivan).

El proyecto de reforma fue conocido como la Ley 374, a través de la cual se fijó una tasa máxima de interés que correspondería al promedio ponderado de las tasas de interés del sistema bancario. El problema que se originó fue el establecimiento de tasas de interés por debajo de las tasas de interés del sistema bancario, con lo que las microfinancieras no lograban cubrir los costos para la administración de sus pequeños créditos. (idem).

Los efectos fueron, según los resume el presidente de ASOMIF, “menor transparencia en la fijación del costo del dinero por la aplicación de comisiones sobre el principal, sustentadas por servicios legales, capacitación, papelería, y otros servicios transaccionales. Por el lado de las entidades de microcrédito se provocó un estancamiento en el crecimiento de las carteras, principalmente la cartera rural, y se obligó a una estrategia para la sostenibilidad basada en el aumento de los montos individuales de crédito, la reorientación hacia segmentos de mayores ingresos, reducción de los plazos y un fortalecimiento de las bases legales contractuales de crédito”.



Frente a esta situación, las microfinancieras agrupadas en ASOMIF prepararon un Anteproyecto de Ley de Fomento y Regulación de las Microfinancieras. El objetivo de esta contrapropuesta ha sido “resolver los obstáculos legales impuestos por la mencionada reforma y que a la vez establezca el cauce para una normativa no prudencial de las entidades.” (Gutiérrez, Ivan).

De esta manera, esta propuesta pretende establecer algunos controles en términos de legalización y transparencia de la información emitida por las microfinancieras (estados financieros, informes de auditoría externa, etc.). Y por otro lado, se está definiendo el tipo de normativa que deberá regir a estas instituciones y el ente responsable de la supervisión.

Sobre el tema de la supervisión, su costo es todavía un tema en discusión. Sin embargo, se propone que ésta se adapte a la naturaleza de las microfinancieras, escapando así a la supervisión bancaria convencional, con miras a reducir los costos. De igual manera, se habla de la supervisión delegada a una instancia independiente.

Sin embargo, mientras no se logra una definición clara de esa normativa, se propone encausar a las microfinancieras hacia un camino de profesionalización, eficiencia y transparencia. Sobre este último aspecto, se mencionan algunos elementos que podrían sugerir una especie de modelo de autorregulación como fase previa a una regulación de otro tipo. Entre los aspectos a considerar se destacan: “publicaciones periódicas de los estados financieros auditados, la estandarización de los sistemas contables y de control interno, la definición y homogenización de indicadores de desempeño (Operacionales, financieros y Productivos), la divulgación de las tasas de interés nominales y efectivas, la publicación de los nombres de los directivos y principales funcionarios, y la realización periódica de auditorías externas al menos una vez al año.” (Gutiérrez, Ivan).

Reacciones a la propuesta de ASOMIF

Lo estipulado en la Ley consiste en “la creación de una Comisión Reguladora de las Entidades Microfinancieras, presidida por el Superintendente de Bancos y con la participación del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) y de la asociación de instituciones microfinancieras. Esta Comisión tendrá la facultad de aprobar las normas prudenciales, contables de funcionamiento, registro y sanciones aplicables, así como los estatutos, reglamentos y organización del sistema de calificación y supervisión de las IMF”. (Arie Sanders, et al.).

Otro de los elementos incluidos en el esquema propuesto es el que se refiera al sistema de calificación y supervisión, el cual descansa en las modalidades de autorregulación y supervisión delegada y el de autorregulación con mayor énfasis.

Como parte de las reacciones al Ante-Proyecto de Ley Fomento y Regulación de las Microfinancieras, se insiste en los siguientes argumentos:



- Se cuestiona la participación de la superintendencia en una comisión regulatoria de instituciones microfinancieras que sólo otorgan crédito.
- El conflicto de intereses a partir de la aplicación de una modalidad de autorregulación, tanto en el manejo del sistema, formulación y aplicación de normas.
- La exclusión de las microfinancieras de la intermediación de depósitos.
- El elevado costo en el que incurrirían las instituciones microfinancieras como responsables del financiamiento del esquema de regulación y supervisión. (La Maduración de las Microfinanzas en Nicaragua).

Según el artículo de Nusselder, esta propuesta tendría una serie de ventajas que apuntan hacia el reconocimiento público de las microfinancieras en el país, eliminaría la ley 374 y con ello se normarían las tasas de interés que cobran estas instituciones, y finalmente, la captación de ahorros sería legalizada en cierta forma y podría ser una práctica que se implemente de acuerdo a las capacidades de las microfinancieras.

Algunos asuntos que quedan pendientes según refiere el autor, son de un lado la existencia de dos segmentos de microfinanzas: las entidades sin fines de lucro (asociaciones y fundaciones) y los bancos comerciales y entidades no bancarias creando de esta forma oportunidades desiguales. Del otro, las instituciones claramente definidas como sin fines de lucro no serían atractivas para inversionistas privados lo que de alguna manera podría limitar el desarrollo del sector.

Hans Nusselder concluye, “en síntesis, el Ante-proyecto propone lo que se desaconseja desde el punto de vista teórico: la supervisión prudencial de intermediarias que solo ofrecen crédito, además el conflicto de intereses entre la entidad supervisora y las intermediarias supervisadas. No se propone lo que sí se aconseja por parte de los observadores externos: un enfoque genérico para las microfinanzas como actividad a regular en vez de solo un segmento de las instituciones involucradas, mayor libertad en la oferta de servicios de ahorro a nivel local, y un esquema de pago viable en la supervisión, acorde con la capacidad de pago del sector financiero en su conjunto.”

La propuesta del autor incluye concretamente, “la reducción paulatina de la separación entre el sector regulado comercial y el sector no regulado, a raíz de un régimen de carácter prudencial para el segmento bancario comercial y un régimen escalonado para el segmento de entidades microfinancieras no bancarias. Una regulación no prudencial (incluyendo la puesta en marcha de una central de riegos genéricamente prescrita) sería un primer paso. Un segundo sería la introducción de un mecanismo supervisor para un número no muy grande de microfinancieras de mayor escala y cobertura. En ello intervendría la gestión tanto de los activos como de pasivos de distinto origen. Para ampliar la frontera de las microfinanzas hacia una mayor profundidad y competitividad del mercado financiero, se requiere de un marco legal acorde con el potencial nacional de desarrollo y supervisión.”



Limitaciones y oportunidades para el desarrollo de marcos regulatorios y esquemas de supervisión acordes al desarrollo de MFRs

Entre los elementos que obstaculizan un marco regulatorio favorable para las microfinancieras se destacan: la Ley de Préstamos entre Particulares, la Ley de Ampliación de la Base Tributaria, la Ley de Equidad Fiscal y la Ley de Solvencia Municipal. (Alfredo Alaníz).

La Ley de Préstamos entre Particulares tiene como objeto regular la organización, registro y funcionamiento de las microfinancieras creadas bajo las figuras de asociaciones y fundaciones civiles sin fines de lucro, cuya finalidad principal es otorgar pequeños préstamos a personas naturales y jurídicas, urbanas o rurales, que realizan actividades de producción, comercialización, servicios y otras.

Esta ley, además de determinar un patrimonio social mínimo, no menor de dos millones quinientos mil córdobas, obliga a presentar estados financieros auditados por una firma externa.

Las microfinancieras podrán efectuar, en moneda nacional o extranjera, operaciones Activas y Pasivas, entre las que destacan:

Activas:

- a) Otorgar créditos;
- b) Aceptar o descontar letras de cambio que se originen en legítimas transacciones comerciales;
- c) Otorgar Fianzas, Avales y Garantías que constituyan obligaciones de pago;
- d) Realizar inversiones;
- e) Efectuar operaciones de descuento, factoraje y arrendamiento financiero;
- f) Actuar como Administrador de Fondos de Terceros.

Pasivas:

- a) Contratar préstamos en el país o en el exterior;
- b) Recibir donaciones en dinero o especie destinados a sus actividades.

Como parte de sus operaciones pasivas, las microfinancieras tendrán acceso a los fondos y programas especiales de financiamiento destinados por el gobierno para la promoción o reactivación de las actividades de los pequeños empresarios.

En cuanto a los límites de Crédito, las Microfinancieras podrán conceder o mantener créditos a una misma persona natural o jurídica, hasta por una suma que no exceda el cinco por ciento (5%) del patrimonio neto. En caso de adquisición de activos fijos productivos, el límite podrá aumentarse hasta en un 50%.

La problemática se plantea en el artículo 19, referida a las Tasas de Interés, donde se plantea que “en los contratos que las microfinancieras celebren con sus clientes, éstas podrán pactar



la tasa de interés en la forma dispuesta en el Artículo 46 de la Ley General de Bancos, Otras Instituciones Financieras no Bancarias y Grupos Financieros”, lo cual pone un techo obligatorio a las tasas, las cuales no responden a los costos financieros.

Por otro lado, el artículo referido a prohibiciones establece que las Microfinancieras no podrán captar depósitos del público, bajo cualquier modalidad ni efectuar otras operaciones activas o pasivas no contempladas en la Ley, limitando sus servicios casi exclusivamente al microcrédito.

La ley de Solvencia Municipal, por su parte, establece que no estará sujeto a crédito en el sistema financiero nacional y en las microfinancieras, las personas jurídicas y naturales que no estén solventes con el municipio respectivo, lo que limitará la demanda de personas con dificultades económicas.

La ley de Ampliación de la Base tributaria en su artículo 7 del capítulo IV, Reforma a la Ley del impuesto sobre la Renta, sostendrá que no estarán exentos de pagar este impuesto todas aquellas organizaciones catalogadas como asociaciones, fundaciones civiles sin fines de lucro, cuando tales personas jurídicas se dediquen a prestar o brindar servicios financieros de cualquier índole y que las mismas estén sujetas o no a la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras. Lo que habrá que sumar a la obligación de pago de impuestos contenidos en la Ley de Equidad

Entre las limitaciones de aplicar una regulación de tipo convencional, están: la flexibilidad en los requisitos de garantía, el tipo de documentación que respalda los créditos, los procedimientos legales en relación con los prestatarios morosos, y los métodos alternativos para ofrecer servicios financieros. (PROMIFIN,)

1.4 Institucionalidad

Un sector microfinanciero eficiente con una cobertura amplia es una condición indispensable para el desarrollo económico, ya que permite realizar, mediante la intermediación, las inversiones en los proyectos productivos. Sin embargo, por diversas razones tanto del lado de la demanda como de la oferta los servicios microfinancieros, y en especial los rurales, no han llegado a la mayoría de la población de bajos recursos.

Los mercados microfinancieros, en general, están dominados por organizaciones no reguladas, las cuales trabajan en ambientes poco competitivos demostrando poca eficiencia. Entre los problemas que interactúan están: a) la información imperfecta; b) los elevados niveles de riesgo en materia de precios y producción; c) los altos costos de las transacciones; d) las deficiencias del régimen para hacer cumplir los contratos; e) políticas económicas sesgadas en favor de los centros urbanos; y f) deficiente capacidad institucional de los intermediarios (BID, 1998).



A inicios de los 90 el gobierno nicaraguense inició un proceso de ajuste estructural de la economía, que entre otras cosas fomentó la liberalización del sector financiero. En 1991 se creó la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras y se establecieron algunos bancos privados. En 1992 el gobierno realizó cambios en las leyes del Banco Central, el cual inició el proceso de liberalización de la tasa de interés, y en 1997 se introdujo una nueva ley financiera que permitía la utilización de nuevos instrumentos como el leasing, las tarjetas de crédito y el factoring, además de eliminar prohibiciones existentes en los préstamos en dólares.

Las reformas implementadas no fomentaron, sin embargo, la ampliación y desarrollo del sistema bancario. En el área centroamericana, Nicaragua posee el mercado financiero más reducido tanto en términos de volumen como en el número de bancos.

El sector financiero nicaraguense es el de menor valor monetario de la región. En volumen, los activos totales del sistema bancario, a finales de noviembre del 2001 se estimaron en 1,837 millones de dólares, los cuales estaban distribuidos entre seis bancos comerciales y tres financieras. Utilizaban una red de 207 ventanillas, de las cuales el 55% se encontraban en Managua, poseían 3,600 empleados fijos, y cada sucursal atiende un promedio de 25,000 habitantes.

La reciente quiebra de cuatro bancos, en un período menor de 4 años, ha incrementado la desconfianza en el sistema financiero del país. Sin embargo, para contrarrestar esta situación y generar un mecanismo jurídico para bancos insolventes, a finales del 2001 la Superintendencia introdujo a la Asamblea un anteproyecto de ley para la creación del Fondo de Garantía de Depósitos (FOGADE), que contempla un seguro de depósitos por un monto de hasta US\$20.000 por depositante (BCN, 2001).

A pesar que el sector bancario nicaraguense se constituye en el menos solvente y el más riesgoso de la región, su desempeño ha venido mejorando en los años posteriores a los cierres bancarios. Con estos cierres la cartera vencida bajó de 8.9% a 3.8%, sus utilidades, antes de impuestos¹⁴, son superiores al resto de la región, alcanzando en el 2001 una razón equivalente a 26.5, seguido por Costa Rica con 20.8 y El Salvador con 12.0, y sus costos administrativos está al nivel del promedio centroamericano.

Si bien las reformas redujeron el papel del estado como intermediario financiero, siendo el mayor ejemplo de esto el cierre del Banco Nacional de Desarrollo (BANADES), y el desarrollo del sector bancario ha mejorado, la demanda continuó incrementando sin perder ser atendida. Según Sanchez (2001) solo un 5.8% de la población nicaraguense contó en 1998 con préstamos del sector bancario, la mayoría de los cuales poseen un amplio sesgo urbano.

14 Informe económico regional 2002. Consejo Monetario Centroamericano, CMCA. Secretaría Ejecutiva. Costa Rica. 2001



Esta demanda no satisfecha de servicios financieros para un amplio sector de población de bajos recursos, ha sido parcialmente atendida por iniciativas privadas provenientes del sector de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, Cooperativas de Servicios Múltiples y Organizaciones no gubernamentales (ONG).

En el sentido más estricto en la definición de la oferta de servicios microfinancieros rurales, y en especial la oferta de crédito, podemos clasificar en cinco categorías a dichas iniciativas: a) bancos privados; b) entidades no bancarias formales, como las instituciones financieras no reguladas por la Superintendencia de Bancos y los organismos de desarrollo y programas gubernamentales que contienen componentes crediticios; c) prestamistas individuales u oferentes informales, como usureros, redes familiares y amigos; d) comerciantes prestamistas, quienes otorgan créditos con la finalidad de promover la venta o la compra de productos; e) venta de futuro y mediería.

La banca privada agrupa instituciones bancarias formales, reguladas por la Superintendencia de Bancos y especializadas en servicios financieros. Son instituciones con 12 años de existir, poseen sus ventanillas en las cabeceras departamentales y financian fundamentalmente a los sectores de la industria, servicios y comercio de las zonas urbanas. Los préstamos otorgados son de libre disponibilidad dentro del marco establecido a la firma del contrato. El departamento de crédito evalúa el proyecto a financiar tomando en cuenta su viabilidad y rentabilidad, y establecen los momentos de desembolso y de pago, en relación al rubro o actividad financiada.

Las instituciones Financieras No Reguladas, conocidos también como intermediarios financieros no convencionales, se caracterizan por especializarse en la oferta de crédito y poseer una organización formal y personería jurídica, cooperativas, asociaciones, fundaciones. Poseen algunas condiciones más favorables que la banca privada comercial, al tener mayor libertad de acción en cuanto a políticas de crédito y acceso a fondos externos de bajo costo. Poseen una mayor cercanía geográfica con los usuarios y financian todo tipo de actividades económicas generadoras de excedentes.

En esta categoría se incluyen las cooperativas de ahorro y crédito, las instituciones estatales como el Instituto de Desarrollo Rural, MAGFOR, INTA, Polos de desarrollo, Fondo de Crédito Rural, las ONG nacionales e internacionales, etc. Están ampliamente interesados en el fomento de la producción y el desarrollo de la región, combinando, en algunos casos, objetivos netamente financieros con objetivos de fomento organizacional, medioambientales, de asistencia técnica y desarrollo empresarial.

Como prestamistas individuales identificamos a los usureros, familiares y amigos, caracterizados por ser personas naturales que ofrecen crédito de manera informal y no regulada. Estos prestamistas otorgan crédito para cualquier gasto de la unidad económica, incluyendo emergencias; operan en un ámbito de supervisión y cobro fácil y su clientela es reducida. Los usureros exigen mayores garantías y ejercen mayor presión para recuperar su dinero, cobrando intereses altos.



Los comerciantes prestamistas combinan la oferta de crédito con la compra o la venta de un producto. Son empresas o personas individuales, formales o informales no reguladas por la Superintendencia de Bancos. Dentro de esta categoría podemos identificar a las distribuidoras y tiendas de productos, quienes ofertan productos al fiado, así como los comerciantes o exportadores de productos agrícolas, que prestan en efectivo y cobran en especie.

Las relaciones de mediería se establecen sobre todo entre los que ofrecen mano de obra y no poseen tierras, y los que tienen tierra y necesitan mano de obra a bajo costo. Cabe señalar que productores que poseen crédito de alguna fuente arriba señalada acuden a esta forma de financiamiento complementario.

Las relaciones crediticias de estas últimas categorías de oferentes se encuentran ampliamente difundidas en el sector rural nicaraguense, sin que todavía existan estudios a profundidad que nos permitan cuantificar su existencia e impacto.

Desde una perspectiva más especializada, las intermediarias Microfinancieras en Nicaragua pueden ser clasificadas únicamente en tres grupos: a) las intermediarias reguladas, como la banca y las financieras; b) las cooperativas de Ahorro y Crédito; y c) las Organizaciones No Gubernamentales.

Según el inventario realizado por el Programa Microfinanciero de la Cooperación Suiza, PROMIFIN-COSUDE, para el año 2001, existían cerca de trescientas intermediarias microfinancieras a nivel nacional, la mayoría de las cuales son cooperativas.

Sector	Cantidad	Cartera total (miles de US\$)	No. de clientes	Monto promedio (US\$)	Cartera promedio (miles de US\$)
Financieras	2	20,739	19,969	1,039	10,369
Cooperativas	180	28,158	59,707	472	156
ONG	93	75,139	227,834	330	808
Sociedad Anónima	3	2,517	3,733	674	839
Total	278	126,553	311,243	407	455

Fuente: Blijdenstein, Nusselder y Rosales, 2002

Las financieras se caracterizan por ser intermediarias reguladas por la Superintendencia; surgieron como Organizaciones No Gubernamentales con atención exclusiva al sector microempresarial, las cuales entraron a un proceso intensivo de asistencia técnica y fortalecimiento institucional. A diciembre del 2001 manejan una cartera de US\$ 21 millones y atienden aproximadamente a 20 mil clientes.



Al igual que los bancos, y a diferencia de las ongs o las CACs, las financieras autorizadas por la Superintendencia de Bancos pueden captar recursos del público en concepto de depósitos y con esos fondos otorgar préstamos. Los intereses son pactados libremente con sus clientes de acuerdo con el artículo 46 de la Ley No. 314

Las Cooperativas son entidades fomentadas en la década de los 80, sin embargo hasta inicios de los 90 se especializaron en brindar servicios microfinancieros. A diferencia de las ONGs, las cooperativas pueden captar ahorros de sus asociados; están regidas por el Ministerio de Industria y Trabajo. Según el inventario, existen 180 Cooperativas de Ahorro y Crédito distribuidas en todo el país, sobre todo en el poseen una cartera de US\$ 28 millones y atienden cerca de 60 mil clientes.

Entre las cooperativas especializadas, que según el estudio en cuestión son 116, se incluyen las cooperativas de ahorro y crédito y algunas cooperativas multisectoriales, las cuales han separado sus servicios financieros de otros servicios brindados y han especializado su administración. La diferencia fundamental con los otros tipos de oferentes es que los socios son dueños del capital de la institución, las utilidades sirven para capitalización de socios.

Las ONGs constituyen el grupo más importante en cuanto al volumen y número de clientes. A diciembre de 2001 las Ong participaron con un 60% de los montos otorgados y atendieron al 73% de los clientes. Estas ONG demuestran un caracter heterogéneo en objetivos, metas, tamaño de carteras, alcance geográfico, cantidad de clientes y número de empleados. Algunas organizaciones trabajan localmente con grupos conformados por unas 30 personas cuyos fondos no superan los US\$10.000, mientras otras poseen carteras superiores a los US\$5 millones otorgados a más de 5,000 clientes¹⁵.

En la actualidad la organización con mayor presencia rural la constituye el Fondo de Desarrollo Local, FDL, que posee una cartera de aproximadamente US\$17 millones, de la cual el 68% corresponde a cartera agropecuaria, cuenta con cerca de 20 puntos de atención rural y con más de 21,000 clientes.

En las ONGs las utilidades no son repartidas al final del año entre los dueños o socios, sino que son reinvertidas para la auto-capitalización de la organización, con miras a la autosostenibilidad financiera y una paulatina reducción de la dependencia de donaciones externas.

Muchas de las intermediarias se encuentran lejos de ser sostenibles. Varios estudios sostienen que de las 93 intermediarias no gubernamentales, solamente un 10% generan ingresos necesarios para su autosuficiencia operativa, debido fundamentalmente a carencias de metodologías adecuadas.

15 Microfinanzas en Nicaragua, El Mercado de Microfinanzas. Arie Sanders y Hans Nusselder. Cuadernos del CEDLA, julio 2003, pag. 16



Las sociedades anónimas, si bien no son reconocidas por la Superintendencia de Bancos como financieras, sí se presentan como tales. Esta situación violenta la ley en su artículo 149, en el cual se especifica las sanciones por utilizar los términos banco y financiera por empresas que otorgan crédito tales como casas de empeño, empresas exclusivas de emisión de tarjetas de crédito, empresas mutualistas, entre otras.

En sus orígenes, el objetivo principal de las intermediarias era atender el mayor número posible de pequeños empresarios con dificultades para acceder a recursos del sector formal, dejando de lado el cálculo de los costos del servicio brindado, con todo y que dentro de las escasas opciones de los microempresarios, el costo del servicio no era tan determinante como su reducido acceso a recursos financieros.

No fue, sino hasta los últimos cinco años cuando el incremento en el número de intermediarias y por tanto de competencia, así como por la introducción de exigencias de algunas agencias de cooperación, que obliga a volver la mirada hacia la sostenibilidad y eficiencia, iniciando un monitoreo sistemático en los costos administrativos de las microfinancieras.

Un informe de MicroRate, junio de 1999, muestra que las intermediarias de mayor importancia en la industria de microfinanzas en América Latina poseían una eficiencia administrativa de un 15% a un 20% (Farington, 2001). Sin embargo, para Nicaragua, en ese mismo período, las intermediarias microfinancieras alcanzaban costos administrativos de 50 centavos por cada córdoba colocado, lo que las clasificaba como altamente ineficientes.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Rural, CDR, elaboró en el 2003 un estudio sobre la maduración de las Microfinanzas en Nicaragua (Nussenlder y Sanders, 2002) basados en la comparación del desempeño financiero de siete microfinancieras consideradas exitosas, con las mejores intermediarias en latinoamérica.

En ese estudio se destacó el hecho que las microfinancieras investigadas presentan un alto nivel de eficiencia, mostrando autosuficiencia operativa y financiera, debido a costos operativos bajos para la gestión de recursos externos, provisiones para los créditos no recuperables y costos administrativos bajos. Los autores consideran que entre otros factores explicativos destacan los bajos salarios del personal técnico y la alta competencia, que exige mejores controles de costos operativos.

Sin embargo, la mayor parte de intermediarias microfinancieras en Nicaragua se ubican en el nivel de altamente subsidiados, ya que sus ingresos son insuficientes para cubrir la totalidad de sus costos y sobreviven por su acceso a fondos en condiciones financieras blandas, sobre todo para cubrir gastos operacionales y la inflación.

Otro aspecto destacable lo constituye el hecho que el sector microfinanciero en Nicaragua no cuenta con sistemas de información gerencial eficientes, lo que se refleja en un mayor número de personal administrativo que oficiales de crédito



Por otra parte, la tendencia global del sector microfinanciero en Nicaragua, en su afán por alcanzar la sostenibilidad, refleja una alta tendencia a la concentración de los servicios microfinancieros en servicios crediticios en el sector urbano, especialmente en actividades no productivas como servicios y comercio.

Según el banco Mundial (2002) el sector microfinanciero en el país es sumamente débil e ineficiente y que la mayoría de intermediarias microfinancieras se encuentran lejos de alcanzar su autosuficiencia operativa, especialmente en aquellas organizaciones no especializadas y con alto contenido de agendas sociales.

Estrategias institucionales para el desarrollo de MFRs

Como señalábamos con anterioridad muchas de las limitantes para el desarrollo de mercados financieros rurales eficientes se relacionan con la información imperfecta, elevados niveles de riesgo, altos costos en las transacciones, políticas económicas sesgadas en favor de los centros urbanos, y deficiente capacidad institucional de los intermediarios microfinancieros.

Durante los últimos años, las intermediarias microfinancieras vienen desarrollando una serie de acciones estratégicas, tanto a nivel institucionas como gremial, aglutinadas en ASOMIF, que favorecen el desarrollo de los mercados financieros rurales. Entre otras acciones estratégicas destacan la eficiencia de la gestión y de las operaciones de intermediación, así como en la implementación de nuevas tecnologías y productos financieros.

Se intenta estimular la introducción y difusión de instrumentos financieros no crediticios, como los depósitos (en cooperativas de ahorro y crédito), seguros para la cosecha, remesas, transferencias nacionales, entre otras.

Instrumentos que a la larga servirán para manejar mejor el riesgo y la liquidez, y para abaratar los costos de transacción. (Wenner y Proenza).

Paralelamente a la introducción de nuevos productos y mejores tecnologías se vienen desarrollando esfuerzos de coordinación con entidades de investigación, para estudios de demanda, estudios de mercado, satisfacción de la clientela, estudios de impacto, con el fomento de la capacitación e implementación de las herramientas AIMS y estudios de oferta¹⁶.

Estos estudios se han acompañado de procesos de consulta y devolución a los usuarios de los servicios, con el afán de aclarar la mayoría de dudas que estos puedan tener y propiciar un mayor acercamiento entre la clientela y las intermediarias, dado que uno de los mayores elementos que favorecen la sostenibilidad es el nivel de fidelidad a la organización.

¹⁶ Inventario de organizaciones oferentes de servicios microfinancieros. PROMIFIN – COSUDE, Instituto de Investigaciones NITLAPAN. Diciembre 2002



Por otra parte, entre otros mecanismos implementados para incrementar procesos de eficiencia y transparencia destacan las auditorías financieras y de procesos, el monitoreo constante, la capacitación relacionada al control interno, la publicación periódica de estados financieros e indicadores de eficiencia, evaluaciones por entidades internacionales, etc.

En el ámbito del diseño de políticas y de implementar procesos de regulación, las intermediarias microfinancieras aglutinadas en ASOMIF¹⁷ han presentado una propuesta de ley a la Asamblea Nacional y, con el apoyo de programas de la cooperación, han venido desarrollando un profundo cabildeo con personalidades políticas del país y generando espacios de opinión mediante publicaciones y seminarios regionales.

Asímismo, desde finales del 2002 hasta la fecha se ha implementado una agenda de discusión política para integrar esfuerzos de intermediarias microfinancieras, agencias de cooperación y entidades del estado con el afán de diseñar una visión coherente del sector microfinanciero que profundice la intermediación financiera rural, evite la duplicidad, coordine y genere sinergias con esfuerzos existentes.

En la actualidad la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia, SECEP, coordina el esfuerzo por diseñar una estrategia de sector.

Limitaciones y oportunidades para el desarrollo institucional

El proceso de saneamiento del sector financiero formal y la falta de desempeño del sector bancario para atender amplios sectores de la población nicaraguense constituye una oportunidad para las intermediarias microfinancieras.

Las cuatro crisis bancarias producidas en el transcurso de dos años, si bien ha contribuido a la creciente desconfianza en el sistema financiero formal, y a crecientes vacíos en la oferta de servicios financieros a la producción, a la vez que obliga a volver la vista con preocupación y desconfianza hacia el sector microfinanciero, deja un amplio segmento de propuestas emprendedoras sin acceso a financiamiento, las cuales pueden ser cubiertas por oferentes no bancarios.

Mientras los bancos remanentes no han ampliado su cobertura y el proceso de downscaling no se ha verificado, la demanda de servicios financieros ha sido parcialmente cubierta por intermediarias microfinancieras, apoyada por la cooperación internacional, mediante la inyección de importantes volúmenes de recursos financieros.

Sin embargo, esta oportunidad apoyada por la comunidad donante no ha sido acompañada de estrategias de expansión efectivas. Un ejemplo de esto lo constituye el hecho que la oferta se

¹⁷ ASOMIF está conformada actualmente por 18 microfinancieras que operan en casi todo el país.



ha limitado casi exclusivamente al microcrédito, obviando otros servicios financieros demandados por las poblaciones rurales.

La amplia presencia de agencias cooperantes y el respectivo apoyo a esfuerzos de intermediación de organizaciones microfinancieras ha resultado en una oferta amplia de recursos de crédito, la cual representa una valiosa contribución a sectores no incluidos en el sector financiero tradicional. Algunos estudios consideran cerca del 20% de la población nacional como usuarios de los servicios microfinancieros.

Sin embargo, la existencia de apoyos dispersos que responden a multiplicidad de criterios, y por tanto políticas heterogéneas carentes de coordinación y de una estrategia unificada entre donantes ha introducido, en alguna medida, distorsiones en el mercado y, en muchos de los casos, ha contribuido a minimizar la eficiencia de las intermediarias, ya que generalmente la percepción del riesgo es reducida y la rendición de cuentas no es la más apropiada.

Otra limitante fundamental del contexto en el que se desenvuelven las IMFs rurales la constituye el limitado fomento de estrategias de desarrollo rural y de políticas que favorezcan la intermediación. El limitado empuje de las entidades gubernamentales y las contradictorias políticas en el ámbito monetario, financiero, de libre comercio y de estrategias nacionales de desarrollo constituyen un obstáculo fundamental para el desarrollo del sector.

Las reformas financieras, en términos generales, han contribuido a un mejoramiento del ambiente financiero en el país. Sin embargo, aun no existe una política favorable para el desarrollo de las microfinanzas. restricciones a las tasas de interés sobre los préstamos y las limitaciones legales en cuanto a garantías ejemplifican lo anterior. En el corto plazo, es necesario que el gobierno nicaraguense defina una política adecuada hacia las microfinanzas, en estrecha relación con la cooperación internacional.

Por otro lado, como señala Sanders en el estudio titulado El mercado microfinanciero en Nicaragua, la tendencia en Nicaragua ha estado enfocada en la creación de intermediarias y programas financieros, dejando de lado el establecimiento de una infraestructura que apoye, fortalezca y asegure la sostenibilidad de las intermediarias y los programas microfinancieros. En este sentido, el fortalecimiento institucional de las organizaciones oferentes debe acompañarse del fortalecimiento los entes de regulación.

La ausencia de regulación, constituye una limitación estructural, dado que la falta de una estructura legal para realizar actividades de intermediación financiera afecta su funcionamiento y sostenibilidad a largo plazo. En este sentido, las microfinancieras se ven limitadas a ofrecer servicios crediticios y colocación de préstamos y no servicios microfinancieros con diversidad de productos, a la vez que incrementan su dependencia de los fondos de cooperación internacional. En tal sentido, es sumamente importante apoyar iniciativas que permitan el desarrollo de nuevos productos, sobre todo rurales, tendientes a mejorar la eficiencia y el alcance de una mayor profundidad.



Por otra parte, como muchos autores señalan, la experiencia muestra que las organizaciones fuertes son manejadas por personas capacitadas, por lo que junto a una profunda evaluación de la capacidad organizacional se deberían implementar programas de capacitación como parte del desarrollo institucional. En este sentido urge también el desarrollo de innovaciones en tecnologías financieras.

El desarrollo de una gran cantidad de microfinancieras dificulta el aprovechamiento de las economías de escala, a la vez que la diversidad de funciones y la escasa especialización favorece el incremento de costos en detrimento de la sostenibilidad.

Finalmente, así como se afirma que las intermediarias microfinancieras más fuertes son manejadas por personas capacitadas, cada vez cobra mayor evidencia el hecho que no solo la capacidad, sino la sensibilidad de género favorece el desarrollo de las mismas a la vez que incrementa el impacto, cobertura y profundidad en los mercados financieros rurales.

El tema de género y la apertura de oportunidades para las mujeres indudablemente adquiere cada vez mayor relevancia para las microfinanzas, sobre todo si se hace una lectura de los datos nacionales que evidencian, los niveles de pobreza que padecen las mujeres, su participación mayoritaria como prestatarias de las micro financieras, y lo que es más importante su aporte cada vez mayor a la economía del hogar¹⁸ en contraste con la desigualdad de los montos de crédito que manejan¹⁹. “De hecho, diversos estudios han indicado que, del total de mujeres que trabajan, el 75% lo hace en el sector informal, en pequeños negocios.” (Agurto, Sonia y María Alejandra Guido.)

El mismo estudio muestra que “las mujeres jefas de hogar, -vulnerables, por los bajos ingresos, cuando solamente ellas los generan- ven en las micro financieras una fuente de apoyo para sus actividades económicas.” Esta información se constata a través de la jefatura del hogar de los (as) prestatarias entrevistadas, donde el 50.1% son mujeres (por encima de la media nacional urbana 38.5%) y el 49.9% hombres.

A pesar de que las mujeres constituyen buena parte de la clientela de las Microfinancieras, éstas se concentran en las áreas urbanas sobre todo, en actividades comerciales con una limitada incursión en actividades productivas. Los negocios o actividades de subsistencia están representados por mujeres principalmente. Esta situación empeora en las zonas rurales, donde las mujeres están excluidas de aquellas actividades que ofrecen mayores posibilidades de capitalización, lo que se agrava debido a la falta de garantías o bienes, ya que el hombre es casi por derecho propio dueño del patrimonio de la unidad económica familiar.

18 En este sentido, las mujeres son las principales garantes de la seguridad alimentaria de los hogares, producen más del 40% de los insumos agrícolas, rinden entre el 60% y el 80% de la producción alimentaria, y son las responsables, casi exclusivas, de la sobre vivencia familiar. (Propuesta Técnica. Nitlapan)

19 En un estudio realizado por ASOMIF, donde se integró a 5 micro financieras, los datos arrojaron que el 24% de la muestra (conformada por mujeres) tiene montos de crédito inferiores a los 2,000 córdobas, y el 64% menos de 5,000 córdobas. Zamor, et al. 2002.



Son todas estas condiciones desfavorables para las mujeres elementos a ser analizados y tomados en cuenta para el diseño de políticas crediticias, tecnologías y productos financieros que abran oportunidades a las mujeres de cara a un desarrollo rural sostenible y con equidad.

1.5 Cobertura de los SFR

Con relación a la oferta de servicios de micro financiamiento, en Nicaragua actualmente se registran un total de 278 oferentes de micro crédito entre ONG's, cooperativas, financieras y sociedades anónimas. (Inventario de Organizaciones Oferentes de Servicios Financieros. PROMIFIN-COSUDE, 2002) Con un total aproximado de 311,314 clientes de crédito no convencional de los cuales 178,802 son mujeres (Zamor, et. al.)

Según el mismo estudio, los recursos de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, ONGs y financieras ascendían, a diciembre de 2001, a US \$127 millones, lo que representa el 18% de la cartera total de la Banca Privada, la cual asciende a US \$ 696 millones, a la misma fecha. Las intermediarias microfinancieras cuentan con un total de 455 oficinas, una cantidad superior al de la banca privada, la cual registra un total de 171 oficinas entre principales y sucursales

Las intermediarias microfinancieras son ahora uno de los sectores que crece y se consolida progresivamente con una importante penetración en áreas rurales ya que el 33% de la cartera y 40% de sus clientes se ubica en el sector agropecuario

En este estudio, realizado por NITLAPAN, se constata que la oferta de crédito se concentra en el Pacífico del país, sobre todo en Managua con un 23.5% de la cartera total. En este sentido se puede afirmar que el financiamiento se agrupa en ciudades con mayor actividad comercial y de negocio, en detrimento de aquellas cuya actividad económica está ligada a la producción. Una de cada cuatro oficinas de las microfinancieras se encuentran en los departamentos de Managua y Matagalpa, y 35 centavos de cada dólar colocado son otorgados en estos departamentos.

Distribución de las carteras microfinanzas según tipología IMF y región (Cartera en millones de USD; a 31 de diciembre de 2001)										
Región	Cooperativas		Financieras		ONG		Sociedad Anónima		Total	
	cartera	oficinas	cartera	oficinas	cartera	oficinas	cartera	oficinas	cartera	oficinas
Managua	2,355	21	8,281	2	15,972	41	1,516	2	28,124	66
Pacífico	6,960	70	6,883	10	22,970	69	207	2	37,018	151
Central	15,528	104	5,575	7	31,475	98	795	1	53,371	210
Atlántica	2,527	16	0	0	3,393	12	0	0	5,920	28
Total	27,370	211	20,739	19	73,810	220	2,518	5	124,433	455

Fuente: PROMIFIN-COSUDE, 2002



Como señala Alfredo Ruiz, entre 1997 y 1999 la cartera agropecuaria creció, sin embargo, en términos relativos el peso de la cartera agropecuaria respecto a la cartera global se reduce drásticamente de un 52% que era en 1994 a 26% en el 2000, esto muestra la alta concentración de crédito en las zonas urbanas respecto a lo rural, y solamente el 14.5% de los productores agropecuarios recibieron un crédito en 1998.

Estimaciones recientes sobre la base censal de CENAGRO y PROMIFIN-COSUDE muestran que el 14.9% de los productores agropecuarios recibieron un crédito en 2000-2001, de ese total menos del 2% (4,000 a 6,000 productores) han sido financiados por la banca nacional.

Además de la escasez del crédito en las áreas rurales, éste es concentrado según regiones, mientras en el Pacífico incluyendo Managua concentran el 54% de los clientes y el 51% de la cartera, El Atlántico solamente el 4.6% de clientes y el 6.4% de la cartera. Esta situación ha resultado en una saturación del mercado en la región del Pacífico.

Sin embargo, el aumento de la competencia, en esta región, tiene como ventaja que las IMF se ven obligadas a desarrollar productos financieros más innovadores para mantenerse en el mercado, lo que podría resultar en una oferta más ajustada a la demanda. Aunque esto, a su vez, induce a que exista un riesgo de sobre endeudamiento de los clientes y se eleven los niveles de morosidad. Ejemplo concreto de eso lo constituye la asociación de deudores de Matagalpa surgida en torno a la crisis del precio del café.

Otro hecho que debemos señalar es que los sectores menos capitalizados atendidos, en mayor medida, por micro financieras y ONG's, reciben crédito de corto plazo. En el caso de la clientela agropecuaria atendida por la red de ASOMIF, solamente un 27% de la cartera está a más de 18 meses de plazos (Ruiz, Alfredo). Según datos de 1988, los montos de crédito menores a los 200 dólares son ofertados en un 67% por ONG's y proyectos.

Por otra parte, como señala Ruiz, según la distribución del crédito a nivel de regiones y estratos sociales, no parece haber una correspondencia fuerte entre el crédito y los procesos de reactivación rural. En los últimos años, el Pacífico se observa como un sector rural poco dinámico, con una gran cantidad de las tierras ociosas y más bien en procesos de degradación. En cambio, "si es que hay algún nivel de reactivación en el agro Nicaragüense, este se ha dado principalmente en las zonas del Interior-Centro del país" (Ruiz, Alfredo).

El crédito de largo plazo y de inversión está en manos de los medianos y grandes productores, dejando a un lado a los sectores menos capitalizados. Según estudio de Rodríguez y Gómez, "el estrato superior de los clientes, clasificados por su capital, representa el 9.7% de éstos, y reciben el 71% de la cartera total de crédito, mientras que los dos estratos inferiores sumados representan el 57.1% de los clientes y sólo reciben el 4% de la cartera total".

En otro orden, se hace referencia a una oferta de limitado alcance y profundidad, y de escaso acceso para las mujeres de las zonas rurales principalmente. "A pesar de la alta participación



de las mujeres en las IMF, ellas acceden al 42% de los fondos del sector urbano y el 17% en el sector rural, lo cual refleja la brecha que existe entre los montos otorgados a mujeres y a hombres”. (Deugd, Michelle)

Otro dato interesante es que de las mujeres que reciben crédito, un 85% lo recepciona de las ONG’s. Lo que podría sugerir que las mujeres siguen enfrentando serios obstáculos para acceder al financiamiento proveniente de otras fuentes.

Impacto del crédito

ASOMIF y NITLAPAN realizaron un estudio²⁰ con instituciones de micro crédito que trabajan con un número significativo de mujeres, o con una clara perspectiva de género. Se trabajó con 100 clientas activas y retiradas. Si bien los datos del estudio no pueden generalizarse, nos brindan elementos interesantes respecto al impacto de dichos servicios.

El impacto del crédito se refleja más claramente en las condiciones materiales del negocio y del hogar, y menos en el ámbito personal, y sólo algunas instituciones que tienen incorporado, como parte de sus objetivos, el Empoderamiento de las mujeres logran alguna incidencia²¹ .

Al respecto, la oferta de servicios financieros y no financieros y la integralidad en la atención de la clientela parecen apuntar hacia un mayor impacto en el Empoderamiento de las mujeres, y en general en la reducción de la pobreza. De ser así, el tema de la asistencia técnica y las capacitaciones son elementos a considerar si se quiere incidir en la reconversión productiva y en el desarrollo personal y de capacidades de los sectores de escasos recursos. A esto se suma la alta valoración que tienen las clientes sobre estos servicios complementarios.

Al margen de los servicios no financieros, el crédito dirigido a personas de escasos recursos asegura mediante el financiamiento de la actividad económica un medio de subsistencia. Pero además, como lo señala el estudio, brinda seguridad a las mujeres “en tanto garantiza su estabilidad económica y les brinda un primer grado de independencia, seguridad, y control sobre algunos recursos.”

En todos los casos las encuestadas refirieron que el crédito es un gran beneficio, más aún para las microempresarias de muy escasos recursos, y cuyas condiciones no les habrían permitido ser sujetas de crédito.

20 Zamor, et al. “Análisis de Crédito con Perspectiva de Género en las Instituciones de Micro finanzas.” NITLAPAN-ASOMIF. 2002.

21 Para lograr algún impacto en el plano personal es fundamental la permanencia de las clientes por algún tiempo en la institución. Así mismo, la sistematicidad de servicios complementarios al crédito (capacitaciones, asistencia técnica, organización de mujeres, etc.) son condiciones necesarias para lograr algún nivel de Empoderamiento en las mujeres.



El destino del crédito, en un 86% de los casos de este estudio, es para financiar actividades productivas, de comercio y servicio. El resto de la clientela lo destina a consumo personal, donde la vivienda aparece como el destino prioritario. Así, entre las actividades donde invierten el crédito personal, la vivienda representa más del 85%.

En el caso del crédito productivo, el mayor impacto ha sido en la diversificación y capitalización del negocio o actividad productiva. Sobre todo a través de la compra de activos fijos, ganado menor, construcción y mejoras de locales. En otros casos, el impacto ha sido la mayor contratación de personal, es decir, que el crédito contribuye a la generación de empleo propio y de familiares o miembros de las comunidades rurales.

Para los sectores que manejan montos bajos de crédito, éste ha contribuido al sostenimiento de la actividad económica, lo cual pese a las dificultades económicas, garantiza un ingreso estable para el hogar.

Acerca del impacto del crédito en el ámbito de la casa y del hogar, según pudo concluir el estudio hay un avance en la toma de decisiones de manera compartida entre hombre y mujer. Los datos muestran que en un 65% de los casos las decisiones se toman de forma compartida. “El que las mujeres manifiesten que toman decisiones con sus compañeros es un indicador importante de que algunas ocupan una mejor posición en el hogar. Según algunas entrevistadas, el hecho de llevar ingreso a la casa les permite mayor incidencia en las decisiones”.

El impacto del crédito en el hogar se refiere básicamente a la construcción de una vivienda, mejoras a la misma, adquisición de electrodomésticos y muebles en general. Y a través del aumento del ingreso, mejoras en la alimentación y educación de los hijos. Todo esto refuerza la tesis de que el crédito en manos de mujeres tiene una repercusión o beneficio en los hogares.

Sin embargo, el estudio hace la salvedad que los cambios en el hogar y el ámbito personal se refieren a clientas de más de cinco años de trabajo con una determinada institución. Nuevamente, la permanencia, el trabajo dirigido de las instituciones, el desarrollo del negocio y el progresivo impacto del crédito es un proceso de más largo plazo.

Por otro lado, la carencia de indicadores y las deficiencias en la medición del impacto limitan un seguimiento a los beneficios del crédito, y en general al impacto de las instituciones en su lucha por contribuir a la mitigación de la pobreza.

Algunos productos crediticios ofertados

Tomando como base la caracterización de productos ofertados por intermediarias con profunda incidencia en el sector rural, mencionamos los siguientes:



Crédito automático

El crédito automático es un producto que está dirigido a todos los clientes que desarrollan actividades no agropecuarias; los montos aprobados no superen los C\$40,000 córdobas.

Esta modalidad de préstamo se caracteriza por lo simplificado de sus trámites, el récord de crédito como soporte de la decisión y la rapidez del desembolso.

Los clientes beneficiados con esta política deben cumplir con algunos criterios básicos, entre los que destacan:

- Clientes no agropecuarios con al menos dos préstamos pagados sin retrasos en una cuota mayor a 15 días y con atrasos promedios menores a los 8 días.
- Clientes con dos cuotas o menos para cancelar o clientes cuyos préstamos estén cancelados.
- Con montos menores o iguales a C\$40,000.00.
- El aumento aprobado no puede ser mayor al 30%²².

Crédito de oportunidad

Este es un préstamo de corto plazo, máximo cuatro meses, dedicado al financiamiento de capital de trabajo para aprovechar temporadas y/o oportunidades de negocios con un nivel alto de rentabilidad. También se podrá financiar aquellas necesidades extraordinarias que podrán tener los clientes de comercio y servicio²³.

Los clientes que podrán acceder a este tipo de crédito son aquellos que cumplan con los requisitos del préstamo automático. Las tasas de interés y comisiones a cobrar serán similares a las contratadas en sus créditos corrientes.

Línea de crédito.

Este producto está dirigido a aquellos clientes que desarrollen alguna actividad económica, conserven un buen récord crediticio²⁴ y presenten garantías hipotecarias. El monto de la línea de crédito dependerá de la capacidad de pago anual del cliente. La forma de pago se definirá en función de los ciclos de liquidez del cliente y las condiciones de refinanciación estarán en correspondencia a las cláusulas particulares del contrato de línea de crédito revolvente.

²² El incremento en los clientes asalariados que por causa de la ampliación del plazo en los productos para vivienda experimenten aumentos superiores al 100%, podrán ser sujetos de crédito automático.

²³ Fondo de Desarrollo Local

²⁴ Ver los parámetros que definen a un buen cliente en la parte referida a los préstamos automáticos.



El Plazo máximo de la línea será de cinco años. Un cliente con este producto puede acceder adicionalmente a préstamos para consumo y de vivienda pero no a los de oportunidad. La tasa efectiva a cobrar estará en función de la actividad y el monto de la línea.

Préstamos comerciales.

Están dirigidos a financiar necesidades de capital de trabajo de los micros, pequeños y medianos empresarios que realicen actividades de comercio, servicios y pequeña industria. Las condiciones del crédito estarán definidas por el monto del préstamo y el tipo de empresario. Las tasas efectivas a cobrar varían del 36% al 60%, sin embargo se pueden encontrar tasas menores, sobre todo en clientes con montos aprobados por arriba de US\$10,000.

Préstamos para consumo.

Esta dirigido a todo tipo de cliente y los objetos de inversión a financiar son gastos personales, médicos, de educación, compra de electrodomésticos y consolidación de deudas. Los clientes que cumplan con los requisitos del préstamo automático podrán tener acceso a este tipo de préstamo.

En algunas organizaciones se otorgan independientemente que ya manejen otro crédito.

Préstamos para Vivienda.

Este producto tiene como objetivo financiar mejoras y reparaciones, ampliaciones, compra de lote y Viviendas usadas de clientes de ingresos medios y bajos tanto asalariados como micros, pequeños y medianos empresarios. Los clientes no asalariados y con préstamos para capital de trabajo podrán acceder a estos créditos siempre que presenten un buen récord de crédito ²⁵.

Las tasas y los plazos están en función del destino del crédito, así pues, mientras la tasa efectiva mínima a cobrar es del 30% para compra de lotes y viviendas, el máximo es del 42% para mejoras y reparación. El plazo mínimo es de 12 meses y el máximo de 60. La forma de pago puede ser semanal, quincenal y mensual.

Préstamo agrícola.

Este financiamiento esta dirigido a suplir necesidades de capital de trabajo para el establecimiento y mantenimiento de cultivos anuales y permanentes respectivamente. El plazo y la forma se definen en función del ciclo de ingresos de la unidad económica. La tasa efectiva se ubica entre 20% y 25% anual sobre saldo más el mantenimiento del valor.

²⁵ Ver requisitos préstamo automático.



Préstamo pecuario.

Con esta línea se financian actividades de ganadería como engorde, desarrollo y la compra de vacas paridas de doble propósito. El plazo máximo de estos créditos es de 36 meses y esta en función del tipo de inversión a realizar. La tasa efectiva a cobrar es del 22% anual sobre saldo más mantenimiento de valor. La forma de pago esta en función del flujo de caja de la unidad económica. Además de ganadería, se puede financiar capital de trabajo para clientes que desarrollen cualquier otra actividad pecuaria.

Préstamo de inversión.

Son préstamos de largo plazo, mayores o iguales a 36 meses, que tienen como destino la adquisición de activos fijos productivos. La tasa a cobrar se aproxima al 18% anual sobre saldo, la forma de pago esta en función del flujo de efectivo de la unidad económica.

Estos préstamos generalmente se otorgan a clientes que presentan buen récord y pueden manejar estos recursos de manera complementaria a los de capital de trabajo.

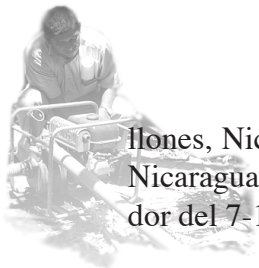
Demanda de nuevos productos

Como en la mayoría de países de la región Centroamericana la oferta de servicios microfinancieros se limita a la oferta de crédito. Sin embargo existe otra serie de demandas de servicios como son el servicio de ahorro (no condicionado al crédito), el servicio de transferencia, remesas, el servicio de cambio de cheques y el servicio de seguro de cosecha.

Como se sabe, las remesas han ido en aumento en la medida en que también las migraciones de la región son un fenómeno que día a día cobra mayores dimensiones de tipo social y económico.

Según estimaciones, “en concepto de remesas familiares, América Latina recibe anualmente alrededor de 15 mil millones de dólares. Más del 30% de esta cantidad, es decir alrededor de unos 5,019²⁶ millones de dólares, corresponde a América central repartidos de la siguiente forma: el Salvador con 2,049 millones, Guatemala con 1680 millones, Honduras con 760 mi-

26 “Actualmente, algunas empresas que se dedican al negocio de transferencias de remesas cobran hasta un máximo del 10% sobre el monto transferido. Y por las características esenciales de las migraciones de centroamericanos hacia el norte, no es de esperar que la gran mayoría tiene capacidad de mandar grandes montos de dinero a sus familiares. Son personas que mandan poco dinero pero de forma constante. En el hipotético caso de que el costo promedio de las transferencias totales de remesas en la región centroamericana fuera del 5%, el volumen total de negocio será de alrededor de 200 millones de dólares anuales, un negocio nada despreciable. Sin embargo, hay que notar que del total de remesas que recibe Centroamérica, casi un 85% viene por vías informales: un conocido, un pariente, un vecino que viaja. Este dato es importante para evitar una sobre valuación del negocio de transferencias de remesas familiares. Hacemos nuestras estimaciones tomando como base la tabla de costos de transacción de transferencia del BANCENTRO Nicaragua y la tabla de estimación de remesas recibas elaborada por el FIDEG.” (Documento Nitlapán)



lones, Nicaragua con 375 millones y Costa Rica con 155 millones dólares. En países como Nicaragua, El Salvador y Honduras, el ritmo de crecimiento de las remesas se estima alrededor del 7-10% anual según los pronósticos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Sin lugar a dudas, las remesas familiares representan un rubro importante de nuestras economías, “en países como el Salvador, Honduras y Nicaragua, estos envíos de dinero constituyen alrededor del 13% de producto interno (PIB)”. (Documento Nitlapán)

Si bien las remesas representan una importante contribución para la sobrevivencia familiar, el costo de transferencia de las mismas alcanza hasta un 10% del monto enviado. De ahí que el abaratamiento de los costos de envío y la prestación del servicio en sí es un producto potencial a ser ofertado por las microfinancieras.

Según refieren algunos documentos, “en Nicaragua más de 20% de los actuales clientes de los operadores de micro crédito han recibido remesas familiares en los últimos meses ²⁷.”

Por otra parte, uno de los servicios que presenta una alta demanda potencial es el ahorro.

Las unidades familiares rurales están en la obligación de ahorrar para enfrentar distintos períodos críticos: imprevistos, períodos de bajos ingresos del ciclo anual, acumulación de excedentes para invertir, entre otras. Ante esta necesidad, en la actualidad existen distintas formas de ahorro, efectivo guardado en casa, animales, artículos de valor relativo, tierra, equipos y, en el menor de los casos, depósitos en instituciones financieras.

La principal razón por la cual la gente de escasos recursos está dispuesta a ahorrar es la seguridad, incluso más que por el rendimiento mismo del ahorro. La gente necesita tener certeza que sus ahorros están seguros, pero que además está disponible al momento en que los requieran, para resolver problemas de liquidez en momentos críticos o de emergencia. Y es esta exposición al riesgo la que incrementa el interés por ahorrar, incluso, a costa de una mayor reducción del nivel de consumo.

Por otro lado, hay quienes sostienen que los sectores de muy escasos recursos podrían no ser sujetos de crédito, pero sí ahorrantes potenciales. Estudios²⁸ confirman la demanda de este servicio, y la opinión positiva hacia instituciones que actualmente lo ofertan²⁹.

27 “Estimaciones hechas a partir de estudios de demanda de servicios financieros elaborados por NITLAPAN-UCA para Promifin-Cosude, 2002.”

28 En este estudio del porcentaje de mujeres clientes entrevistadas que reciben el servicio de ahorro, el 77% declaró estar satisfecha con el servicio. (Zamor, et. al)

29 Este es el caso de Promujer, que mediante la metodología de Bancos Comunes tiene dos modalidades de ahorro: el obligatorio como especie de garantía por el monto prestado, y el ahorro voluntario de libre disponibilidad que además están concebidos como fuente de capitalización de los Bancos Comunes y sus miembros. Estos ahorros son depositados en Bancos Comerciales, y la institución microfinanciera en mención únicamente lleva registro de los mismos debido a la prohibición para la captación de depósitos.



Sin embargo, el ahorro que en general se está ofertando por algunas intermediarias se limita a la retención de un porcentaje del monto otorgado en crédito, el cual posee un carácter obligatorio, y constituyen fondos de emergencia utilizados como red de seguridad para el pago de la deuda en situación de crisis. Lo que en ocasiones distorsiona el concepto mismo de la práctica del ahorro.

Las Cooperativas movilizan ahorros de sus asociados, contando en la actualidad con libreta de ahorro, el cual permite captar un ahorro a la vista, de alta liquidez, disponible en cualquier momento. Sin embargo, representan un sistema costoso y riesgoso en cuanto a su administración. Es costoso por el número de transacciones (pequeños montos depositados y retirados), lo que implica numerosos registros contables. Y posee alto nivel de riesgo por la necesidad de un encaje disponible a nivel local.

Otra forma de ahorro actual son las aportaciones de capital social, ahorro poco líquido, excepto cuando se combina con un crédito automático, es decir crédito de emergencia disponible sin ningún trámite hasta el equivalente al monto de aportación.

El servicio de cambio de cheques se desarrolla de manera informal, no estructurado, ya que se brinda este servicio por un grupo reducido de intermediarias microfinancieras y exclusivamente a sus mejores clientes.

El servicio de transferencias, no vinculadas a remesas, se desarrolla, en la actualidad, mediante el “préstamo” de ventanillas de cooperativas miembros de una red, de tal manera que asociados a una cooperativa pueden movilizar sus ahorros y realizar pagos en otras cooperativas pertenecientes a dicha red. En Nicaragua esta experiencia la desarrollan cooperativas financieras vinculadas a WOCCU.

Segunda Fase:

Propuesta Para El Desarrollo De Mfrs



NITILAPAN



El escenario económico nacional, influenciado fundamentalmente por la actual situación de finanzas públicas y reservas internacionales contribuye al mantenimiento de una política monetaria restrictiva, que si bien disminuye las posibilidades de una devaluación profunda, contribuye a desacelerar el crecimiento de la producción y de la inversión.

Esta situación aunada a la poca focalización del gasto público viene potenciando los obstáculos para un verdadero desarrollo del sector rural. Altas tasas de interés y altos costos de intermediación, producto de dicha política monetaria, junto a un inadecuado marco jurídico con serios vacíos en aspectos referidos a garantías prendarias e hipotecarias, sobre todo por el problema de tenencia de tierras a nivel nacional, profundizan la crisis para el desarrollo de una estrategia económica rural productiva que incluya amplia oferta de servicios microfinancieros.

Ya señalábamos anteriormente que el desarrollo rural depende en parte de la profundización financiera rural, y esta profundización depende a su vez del desarrollo rural alcanzado.

En este sentido el fortalecimiento del Sistema Microfinanciero Rural debería orientarse a brindar una gama variada de servicios de intermediación microfinanciera, eficientes y sostenibles, más allá de los microcréditos, los cuales deben ser prestados a costos razonables, y deben estar al alcance de sectores amplios de la población.

Asimismo, el desafío de los proveedores de servicios microfinancieros será identificar y aplicar modelos innovativos y métodos que permitan llenar las necesidades financieras, variadas y complejas, de los pequeños y medianos productores y de las micro y pequeña empresas de la población de bajos recursos, de manera sostenible.

La primer fase del presente documento, nos plantea una serie de limitantes, oportunidades y desafíos para el eficiente funcionamiento de los Mercados Microfinancieros y en especial, para los Mercados Microfinancieros Rurales.

En este sentido, este apartado constituye un intento por retomar, de la fase anterior, los principales propuestas orientadas, por un lado, al fortalecimiento de las Instituciones Microfinancieras rurales, y, por el otro, que sirvan de insumos al diseño y consolidación de un marco regulatorio y de políticas públicas, que permita bosquejar una estrategia de coordinación interinstitucional y con las agencias de cooperación que favorezcan el desarrollo del sector rural y que contribuyan al alivio de la pobreza.



Las Intermediarias Microfinancieras

Estrategias institucionales para el desarrollo de MFRs

El fortalecimiento de las Instituciones Microfinancieras se traduce en: mayor competitividad, eficiencia y profundidad del servicio. Lo que sin duda implica bajar los costos de transacción, lograr arraigo local y construcción de un capital social, sinergia institucional y alta eficiencia en la prestación de servicios acordes a las demandas y condiciones de la población meta.

Como lo plantea Isabel Cruz, las instituciones microfinancieras no solo deben trabajar en las zonas rurales, sino asumir un ***compromiso claro con el desarrollo del mundo rural***, en especial de la economía campesina. Sobre este aspecto, Isabel llama la atención sobre la necesidad de estrategias de largo plazo para contribuir a resolver problemas estructurales. Al respecto, sólo ***instituciones estables, sostenibles y duraderas*** en el tiempo podrán hacer algún aporte al desarrollo.

Para garantizar mayor viabilidad de estas instituciones y mayor impacto debería fomentarse la conformación de un sistema financiero “que atienda el desarrollo y la especificidad rural enfatizando el enfoque de intermediación financiera y la oferta de servicios financieros diversos con la necesaria adaptación a las cambiantes y diferenciadas necesidades de los actores rurales”.

Así, frente a la complejidad del mundo rural, su problemática y demandas también las acciones y estrategias deben ser de naturaleza más amplia. En este sentido, se propone la oferta de servicios financieros diversos adaptados a las condiciones de las poblaciones rurales. Como lo llama Isabel, un “Enfoque de Intermediación Plena”.

En este sentido, el desafío del desarrollo del sector de microfinanzas rurales deberá incluir a nivel institucional, entre otros elementos:

- a) *la innovaciones en tecnologías de crédito, que permitan una evaluación adecuada de la capacidad de pago de los clientes potenciales, lo que a su vez supone la innovación en el análisis, orientado sobre todo a la unidad económica familiar y no exclusivamente a la capacidad de pago por el rubro a financiar;*
- b) *el desarrollo de la infraestructura física, que permita una reducción de costos de transacción de los participantes;*
- c) *el desarrollo de la infraestructura institucional, que mejore los flujos de información y los mecanismos de hacer valer los contratos;*
- d) *el fomento de oportunidades de diversificación de las carteras de crédito, para contrarrestar los riesgos en las áreas rurales;*
- e) *la diversificación de servicios microfinancieros rurales, fundamentados en las necesidades expresadas por la clientela y la demanda potencial.*



La población rural, y en particular los pobres rurales, requieren en forma permanente de servicios financieros integrales (crédito, ahorro, seguros) adaptados y accesibles, que les permitan insertarse mejor dentro de la economía de mercado, generando mayores ingresos y reduciendo su vulnerabilidad económica frente al riesgo.

Entre los servicios demandados, según refleja el estudio de demanda desarrollado por Nitlapán para PROMIFIN-COSUDE (2001), se proponen los siguientes:

El ahorro, partiendo del hecho que la población pobre, y en especial del sector rural, establece distintas modalidades de ahorro, siendo la más común de todas el ahorro en especie, y bajo el supuesto que no puede asumir la deuda de un crédito debido a su descapitalización y deterioro del nivel de vida, pero sí demanda ahorro, este servicio se vuelve esencial. El ahorro es una necesidad siempre que éste funciona como reserva para enfrentar los problemas familiares (muerte, enfermedad, etc.) y como alternativa frente a la estacionalidad de los ingresos en el campo y los propios riesgos sistémicos del mundo rural.

“El acceso a los servicios de ahorro no solo beneficiará a las microempresas, sino que también promoverá la viabilidad a largo plazo de las instituciones de microfinanzas. Por consiguiente, la movilización del ahorro y la creación de productos financieros diseñados de acuerdo con las demandas de los microclientes deben ser elementos centrales en una estrategia de desarrollo de la microempresa.” (BID, 1998)

En este sentido, el esfuerzo institucional y gremial deberá orientarse al establecimiento de un Marco regulatorio que permita a las intermediarias microfinancieras captar recursos de sus clientes y establecer productos de ahorro.

Otro servicio es el de la *intermediación de las remesas familiares*, lo que permitiría reducir los costos de envío y garantizar una mayor agilidad y cercanía del servicio hacia la población receptora de la ayuda.

Como ya señalábamos anteriormente, si bien las remesas representan una importante contribución para la sobrevivencia familiar, el costo de transferencia de las mismas alcanza hasta un 10% del monto enviado. De ahí que el abaratamiento de los costos de envío y la prestación del servicio en sí es un producto potencial a ser ofertado por las microfinancieras rurales.

Mencionábamos también que según estimaciones, en concepto de remesas familiares, Nicaragua recibe cerca de 375 millones de dólares, provenientes fundamentalmente de Costa Rica y Estados Unidos, con un ritmo de crecimiento de alrededor del 7-10% anual, constituyéndose en un rubro importante para la economía nacional. (Propuesta de Nitlapán)

Las transferencias, cambios de cheques y los Seguros son otros servicios microfinancieros demandados en el área rural, sin embargo, se han realizado pocos estudios que permitan caracterizar dicha demanda.



En cuanto a la *oferta crediticia*, ésta debe acompañarse de procesos de evaluación que reflejen la satisfacción de los clientes y que permitan realizar transformaciones en lo referente a plazos y montos. En la actualidad, organizaciones como la Asociación para el Desarrollo Integral de la Mujer, Fondo de Desarrollo Local, PRESTANIC, FIDESIA, Caja Rural Nacional, Fundación José Nieborowski, entre otras, han realizado procesos de evaluación de impacto y satisfacción de la clientela pudiendo realizar cambios que vienen a incrementar la fidelidad del cliente.

En la actualidad existe un fuerte debate sobre si la oferta crediticia debe acompañarse de programas de *asistencia técnica, capacitación* y mejoramiento de los servicios de *desarrollo empresarial*.

Consideramos que en caso de brindarse, estos deberían basarse en la demanda, incluir mecanismos de recuperación de costos que promuevan la viabilidad institucional y poseer centros de costos diferenciados.

La otra alternativa sería la especialización en servicios microfinancieros y la creación de sinergias y alianzas con organizaciones que se dediquen a brindar servicios no financieros. Como señalábamos con anterioridad muchas de las limitantes para el desarrollo de mercados financieros rurales eficientes se relacionan con la información imperfecta, elevados niveles de riesgo, altos costos en las transacciones, políticas económicas sesgadas en favor de los centros urbanos, y deficiente capacidad institucional de los intermediarios microfinancieros.

Durante los últimos años, las intermediarias microfinancieras vienen desarrollando una serie de acciones estratégicas, tanto a nivel institucionas como gremial, aglutinadas en ASOMIF, que favorecen el desarrollo de los mercados financieros rurales. Entre otras acciones estratégicas destacan la eficiencia de la gestión y de las operaciones de intermediación, así como en la implementación de nuevas tecnologías y productos financieros.

Se intenta estimular la introducción y difusión de instrumentos financieros no crediticios, como los depósitos (en cooperativas de ahorro y crédito), seguros para la cosecha, remesas, transferencias nacionales, entre otras.

Instrumentos que a la larga servirán para manejar mejor el riesgo y la liquidez, y para abaratar los costos de transacción. (Wenner y Proenza).

En síntesis, la expansión y la diversificación de los servicios financieros continúa siendo un importante desafío. (BID, 1998).

Paralelamente a la introducción de nuevos productos y mejores tecnologías se deberán enfatizar los esfuerzos de coordinación con entidades de investigación, para estudios de demanda,



estudios de mercado, satisfacción de la clientela, estudios de impacto, con el fomento de la capacitación e implementación de las herramientas AIMS y estudios de oferta³⁰.

Estos estudios se han acompañado de procesos de consulta y devolución a los usuarios de los servicios, con el afán de aclarar la mayoría de dudas que estos puedan tener y propiciar un mayor acercamiento entre la clientela y las intermediarias, dado que uno de los mayores elementos que favorecen la sostenibilidad es el nivel de fidelidad a la organización.

Entre otros mecanismos implementados para incrementar procesos de eficiencia y transparencia destacan:

- Auditorías financieras y de procesos anuales
- Monitoreo constante por juntas de vigilancia
- Inversión en capacitación relacionado a control interno
- Publicación periódica de estados financieros e indicadores de eficiencia
- Evaluaciones por entidades internacionales
- Control riguroso e informes periódicos a los donantes
- Desarrollo e implementación de manuales de procedimientos y funciones
- Políticas salariales adecuadas al sector
- Políticas de incentivos
- Planeaciones estratégicas y operativas participativas
- Informes periódicos a juntas directivas
- Control de gastos administrativos y seguimiento estricto al presupuesto
- Contabilidad e informes financieros actualizados
- Revisión de costos reales de las operaciones
- Revisión periódica de las funciones del personal

Como ya señalábamos, en el ámbito del diseño de políticas y e implementación de procesos de regulación, las intermediarias microfinancieras aglutinadas en ASOMIF han presentado una propuesta de ley a la Asamblea Nacional y, con el apoyo de programas de la cooperación, han venido desarrollando un profundo cabildeo con personalidades políticas del país y generando espacios de opinión mediante publicaciones y seminarios regionales. Acciones estratégicas que deberán profundizar generando espacios de inclusión a organizaciones que aún no forman parte de la gremial.

Asimismo, debe continuar implementándose una agenda de discusión política para integrar esfuerzos de intermediarias microfinancieras, agencias de cooperación y entidades del estado con el afán de diseñar una visión coherente del sector microfinanciero que profundice la intermediación financiera rural, evite la duplicidad, coordine y genere sinergias con esfuerzos existentes.

³⁰ Inventario de organizaciones oferentes de servicios microfinancieros. PROMIFIN – COSUDE, Instituto de Investigaciones NITLAPAN. Diciembre 2002



Otro enfoque importante, es el arraigo local que deben tener los servicios financieros, ya que visto desde una óptica más integral se estaría abonando a la capitalización del sector campesino, y al mejoramiento de su nivel de vida y de su entorno. Lo que además puede irradiar otras esferas del mundo local.

“A nivel microregional, los servicios financieros permiten aprovechar y generar posibilidades para que las personas y sus organizaciones inviertan y construyan activos productivos como el acceso a la tierra, herramientas de producción, tecnologías, nuevos cultivos o mejoramiento de los existentes; el financiamiento a la comercialización de sus productos permiten no sólo obtener mejores precios o estabilizar los precios regionales, también contribuye a consolidar el capital social al contribuir a las capacidades organizativas y la auto-confianza en la intervención organizada; el acceso a servicios de ahorro y crédito posibilita una inserción menos desigual de las personas y sus organizaciones a los mercados laborales y de productos y les ayuda a una mejor administración de sus tesorerías.” (Isabel)

Políticas Públicas

En el ámbito de las políticas las propuestas son diversas. En primer lugar se parte de la fragilidad de estas políticas y de su reducido impacto frente a la cada vez más deteriorada economía en el campo.

Como señala Alfredo Ruíz, el sector rural presenta serias limitaciones de reactivación y reconversión, producto de una baja competitividad de las actividades agropecuarias, profundizadas con la crisis de cultivos como el café, el ajonjolí, y los bajos precios de productos de consumo nacional. Estos factores más las limitaciones del sistema financiero para ofertar servicios en zonas rurales, tienen al sector sumido en una gran iliquidez e incapacidad para la inversión necesarias para el despegue económico.

De ahí, se vuelve necesario, como bien señala Isabel Cruz, una política nacional que “revalore el papel de la agricultura campesina en el desarrollo.”

Esta dimensión de su verdadero valor solo puede concebirse en su carácter articulador desde el esfuerzo de diversos actores, donde las finanzas rurales son uno de los eslabones. “Los servicios financieros, por si solos no superan la pobreza, su impacto se potencia y adquieren mayor eficacia en el contexto de intervenciones más amplias de apoyo al desarrollo como la organización de productores para mejorar su producción, la organización de mujeres, esquemas de extensionismo agrícola y mejora tecnológica, Organización para la comercialización, mejoramiento en la infraestructura productiva y de comunicación rural, mayor profundidad de los niveles de educación y aumento de los niveles nutricionales y de salud.” (Isabel Cruz).

Las políticas sectoriales, en este sentido, deberán guardar congruencia con las estrategias y planes de desarrollo nacional. Deberá, en un primer momento, fomentarse la definición de



una política de financiamiento público y privado orientado a incrementar las capacidades que reduzcan brechas productivas, tecnológicas, informáticas, que desarrollen infraestructura básica, entre otras, con el afán de incrementar la competitividad, productividad y eficiencia de los servicios rurales.

Resulta necesario articular con coherencia la política monetaria y la política financiera desde el rescate de la visión de las actividades agropecuarias como motor del desarrollo del país.

Específicamente sobre las políticas, Wenner y Proenza mencionan seis áreas en las que se deberá trabajar:

1. *Estabilidad macroeconómica (ampliación de la base tributaria, diversificación de impuestos, metas fiscales prudentes, etc.)*
2. *Políticas sectoriales adecuadas (inversión en infraestructura pública, incentivos de precios para la agricultura y las políticas de incentivos no agrícolas)*
3. *Clara definición de los derechos de propiedad*
4. *Capacidad para hacer cumplir los contratos*
5. *Adecuado marco regulatorio*
6. *Desarrollo de los flujos de información (centrales de riesgo, encuestas de producción, ingresos y condiciones de la demanda, fomento de la transparencia y apertura de intermediarios por medio de leyes de información (disclosure laws)*

Otra serie de políticas deben apuntar directamente al **fortalecimiento de las finanzas rurales**, y en general a la **creación de un mercado financiero**, desde la demanda y la oferta.

Desde la demanda, a partir de políticas que favorezcan la **capitalización de los sectores** económicos del campo vía **acceso y legalización de la propiedad, programas de fomento y de transferencia tecnológica**, capacitación, y ampliación de canales de **comercialización** entre otros.

Del lado de la oferta algunas estrategias podrían ser:

- El establecimiento de un **marco legal adaptado** a las instituciones microfinancieras
- El fortalecimiento de las instituciones a través de fusiones o alianzas. Para algunos, incluso se puede pensar en un sistema de instituciones financieras que permita atender diversas necesidades de la población.
- “Pero la viabilidad también abarca otras dimensiones complementarias: la viabilidad institucional que implica los marcos jurídicos que impactan el diseño institucional y la gobernabilidad; y la viabilidad social que tiene que ver con la participación y apropiación de los clientes/socios en las instituciones, el prestigio social, la creación de capital social y las capacidades locales.” (Isabel)



Vincular el quehacer de las microfinanzas a las políticas nacionales y sectoriales que impactan el desarrollo rural. “De ahí la importancia de un enfoque sistémico. Las organizaciones de instituciones financieras rurales deben trabajar en estos ámbitos de acción para lograr construir soluciones viables y duraderas”. (Isabel)

- Promover el *acceso y participación de las mujeres* en las actividades financieras y crediticias. Para ello habrá que pensar en diferentes tecnologías que se adapten a sus condiciones (ausencia de garantías, por ejemplo), así como la oferta de créditos de libre disponibilidad que contribuyan al mejoramiento de condiciones de la esfera reproductiva de la familia, y finalmente, el crédito se debe acompañar de “acciones afirmativas” que permitan potenciar las oportunidades para las mujeres.

En este sentido para el BID el mayor reto es promover cambios en las políticas públicas y el fortalecimiento de diversas instituciones oferentes de servicios financieros y técnicos. Así, entre las propuestas se destacan: “El *mejoramiento de los regímenes tributarios*, de los *permisos de operación y de las reglamentaciones que rigen las empresas* y el empleo mejorará la capacidad de las microempresas para establecerse e interactuar con las empresas del sector formal. La *reforma de los derechos de propiedad y de los registros*, y la *regulación de los mercados de capital y de la banca* mejorarán y ampliarán la cobertura y el alcance de los servicios financieros al sector de la microempresa.” (BID, 1998)

En suma, la propuesta del BID se resume en: “Una política y un entorno reglamentario favorables, instituciones sólidas y sostenibles que provean los servicios financieros y no financieros necesarios para satisfacer las necesidades de las microempresas, mejoramiento del acceso a los servicios financieros y empresariales de los microempresarios de bajos ingresos y desfavorecidos (incluyendo las mujeres y las poblaciones indígenas), un mayor y *constante flujo de recursos privados para las inversiones en microempresas.*”

Elementos para la Regulación

Como sostienen varios autores, la falta de regulación es una de las limitaciones más importantes en el contexto actual de las microfinanzas nicaragüenses, sobre todo porque las intermediarias no reguladas no poseen una estructura legal que les permita realizar actividades de intermediación financiera, movilización de ahorro y captación de capital privado, lo que afecta su funcionamiento y sostenibilidad.

Fundamentados en la información recopilada, así como en la experiencia nacional, consideramos que todo proceso de regulación debería orientarse a promover tres objetivos fundamentales: la estabilidad y solvencia de las entidades financieras, y consecuentemente la estabilidad del sistema de pagos; la protección de los depositantes frente a los riesgos de fraude o comportamiento oportunista de los administradores de las intermediarias, y la eficiencia del sistema financiero.



En este sentido, un enfoque de regulación prudencial, aplicable a las intermediarias microfinancieras debería proponer que la supervisión se oriente, más que a sancionar, a prevenir, detectar y corregir situaciones de irregularidad que ponga en peligro la estabilidad y solvencia de las intermediarias supervisadas, independientemente del esquema regulatorio en que se encuadren.

Si el objeto de la regulación y supervisión financiera se limita a la actividad de intermediación financiera, es decir, la captación de fondos del público, deberá potenciarse la posibilidad de desarrollar marcos de regulación no prudencial o autorregulación, donde los propios organismos donantes o prestamistas, de común acuerdo con las intermediarias microfinancieras, establezcan mecanismos de control interno y externo que garantice el uso adecuado de los fondos y el cumplimiento de los objetivos del mismo.

Sin embargo, es necesario, en el corto plazo, que en Nicaragua se defina una política adecuada hacia las microfinancieras, en estrecha relación con la cooperación internacional. En este sentido también se debe reconocer que las actividades e iniciativas de la cooperación han sido aisladas por lo que urge un enfoque integrado para el desarrollo del sector, y especialmente en diseño de políticas.

Cabe señalar además, que los principios de regulación y supervisión de las intermediarias microfinancieras, rurales y urbanas, deberían ser los mismos del resto del sistema. Es decir, debe mantener la neutralidad competitiva, no crear distorsiones que afecten la eficiencia, actuar oportunamente para prevenir problemas relacionados con los objetivos arriba mencionados, tener capacidad de adaptación y no constituirse en un mecanismo para rescatar intermediarios insolventes.

El establecimiento de metodologías de regulación no prudencial, autorregulación o regulación delegada, como lo sustenta el enfoque emergente ³¹, podría favorecer no solo la consecución de los objetivos antes señalados, sino también favorece la estandarización, propicia la mejora en la calidad de los servicios y la eficiencia de las microfinancieras.

Mediante la regulación se fomenta la competitividad del sector financiero, en el sentido que deben operar un número suficiente de actores para asegurar la adjudicación de capital y los servicios de pago al sector real de la economía, así como mayor competencia en la captación de clientes (Fiebig, 2001)

La prestación de servicios financieros debe posibilitar, a la vez que las entidades financieras crezcan, que sus usuarios obtengan beneficios para su desarrollo y el mejoramiento de su situación socioeconómica, por lo que un marco regulatorio que fomente el desarrollo de in-

31 Seminario de Microfinanzas Rurales y Remesas en Centroamérica que se llevará a cabo los días 6, 7 y 8 de Agosto en el Centro de Convenciones Hotel Intercontinental Managua



intermediarias orientadas a la obtención del lucro individual sería inequitativo y desarrollaría el sector en detrimento de los clientes.

La regulación privada puede ser posible, ya que contrario a lo que sostienen los convencionales, muchas de las asociaciones y fundaciones civiles sin fines de lucro cuentan con patrimonios propios y suficientes, en algunos casos mayores a las propias IMFs comerciales, cuya tenencia y administración en tanto bien público, puede muy bien ser utilizado como garantía y respaldo en favor de sus depositantes y acreedores.

Las reglas existentes en la normativa financiera aplicable a las actuales IMFs Fiscalizadas, en cuanto al cumplimiento de dichas normas o la adopción de prácticas que distorsionen el funcionamiento del mercado, son aplicables también a las asociaciones y fundaciones civiles sin fines de lucro.

Las facultades claves inherentes a la supervisión: (a) autorización de la constitución y su funcionamiento como entidades financieras; (b) control e inspeccionar de sus operaciones, incluyendo normas sobre evaluación de activos y sus provisiones; y, (c) sanción a las entidades y sus funcionarios que vulneren las normas y reglamentaciones; son plena y totalmente aplicables a las asociaciones y fundaciones civiles sin fines de lucro, en caso de su hipotética fiscalización pública.

Las áreas geográficas donde operan y la clientela que atienden, ha inducido a estas entidades financieras a formar experiencia, en diversificar sus riesgos, en términos de deudas y sus actividades económicas de destino.

En términos generales, un marco regulatorio eficiente no debe centrarse en el reconocimiento de entidades financieras que privilegia a aquellas constituidas con un fin lucrativo, ni tampoco deberá fomentar el alejamiento de las intermediarias de su clientela objeto, población de escasos recursos.

Como señala Reynaldo Marconi, no resulta democrático a nivel normativo, otorgar un tratamiento excluyente hacia las asociaciones y fundaciones civiles sin fines de lucro, en cuanto a su supervisión por las instancias públicas, puesto que la ley se caracteriza por el principio de universalidad.

La argumentación emergente sostendrá que la heterogeneidad de los mercados en los países emergentes plantea la necesidad de desarrollar la capacidad institucional para la prestación de servicios financieros adecuándose a las situaciones de limitaciones estructurales de infraestructura y de comunicación, sin restringirse solamente a las sociedades comerciales inducidas por las políticas públicas³².

32 Bases para el desarrollo del Sistema de Autorregulación en Bolivia. Documento de Trabajo FINRURAL, 2002.



Por otra parte, las asociaciones y fundaciones civiles sin fines de lucro, tienen un patrimonio claramente identificable, que fue constituido para la puesta en marcha de la entidad el cual fue incrementado y capitalizado con el mismo propósito en base a mayores recursos obtenidos en calidad de donación y excedentes generados en su administración, y nada les impide, en su actual forma y estructura jurídica operar administrando los excedentes monetarios de sus clientes.

Estas entidades que tienen mayor presencia relativa en las áreas rurales, deberían disponer de la autorización expresa para captar depósitos del público y prestar otros servicios financieros, y no limitarse únicamente al crédito o microcrédito, puesto que los agentes económicos a quienes atienden tienen los mismos derechos que los clientes atendidos por las IMFs Fiscalizadas actuales y que habitan en las áreas urbanas.

A manera de conclusión podemos señalar que la visión de exclusión hacia instituciones no lucrativas privilegia la transformación de estas a entidades con ánimo de lucro de modo que solo instituciones con accionistas son habilitadas para ejercer la intermediación financiera.

Esta medida propicia dos situaciones poco favorables: (i) las organizaciones no lucrativas concebidas para combatir políticas de exclusión, bajo una visión de servicio a la comunidad, han perdido esta visión, puesto que este enfoque excluyente ha desvirtuado a las organizaciones en desmedro de su razón de ser, los clientes pobres que son progresivamente excluidos de sus servicios; y (ii) las instituciones que han cambiado su finalidad se han distanciado tanto de sus clientes que han contribuido a aumentar su pobreza, la crisis económica de sus microempresas, y al deterioro general de sus condiciones de vida.

Esta situación deriva de la preocupación por la sostenibilidad institucional que ha distanciado y ha despersonalizado la relación entre la institución y el cliente. Corroboran esta información los diversos estudios que concluyen en que esta situación es crítica para los clientes y que, al contrario de lo esperado han contribuido a la agudización de problemas de pobreza que originalmente las instituciones sin fines de lucro querían contribuir a superar.

Es necesario complementar el paradigma que propone la sostenibilidad de las IMFs con la sostenibilidad de los clientes como prioridad de sus acciones. La viabilidad de esta propuesta se revela en las numerosas experiencias de IMFs de la región que aun en época de crisis han logrado un sano equilibrio entre autosostenibilidad y servicios solidarios.

La supervisión exclusiva para entidades comerciales es una medida excluyente y antidemocrática. Actualmente, existen mecanismos nuevos para la supervisión como la modalidad de supervisión delegada en México a través de las Federaciones y los principios de autorregulación aplicado exitosamente en Ecuador y Bolivia donde se trabaja para la conformación de un mecanismo privado de supervisión.



Finalmente, resulta necesario potenciar el diseño de un marco regulatorio consensuado y de amplia participación, que no se trate de un traje a la medida para determinadas intermediarias, sino que integre los requerimientos y necesidades de todos los actores involucrados, incluyendo los usuarios de los servicios microfinancieros.

Insumos para Estrategias de Coordinación

Como hemos venido señalando, en la actualidad existe una amplia oferta de microcréditos directamente relacionada con la disponibilidad de recursos de agencias donantes y del estado. Sin embargo, se plantea una oferta dispersa y atomizada, con la existencia de un alto número de intermediarias de cuestionable sostenibilidad.

Asimismo, un gran número de agencias de cooperación y entidades del estado se van involucrando cada vez más en el sector microfinanciero, sin que exista una visión consensuada para el sector y esfuerzos coordinados entre los distintos actores.

En este sentido se vuelve necesario desarrollar esfuerzos coordinados para el desarrollo de una verdadera industria microfinanciera que necesariamente tome en consideración los aspectos de políticas públicas, regulación, desarrollo institucional, innovación de productos y tecnologías, entre otros

Debe fomentarse un mayor nivel de intercambio de información entre las intermediarias, que vaya, en un primer momento, desde la evaluación de clientes, mediante el eficiente funcionamiento de una central de riesgo independiente, hasta la implementación de alianzas estratégicas entre microfinancieras.

La identificación de necesidades comunes y la realización de estudios de mercado, oferta y demanda, desarrollo de sistemas administrativos contables y de seguimiento y monitoreo, de procesos de formación, que integre a las intermediarias como sector, podría generar mayores elementos para el desarrollo institucional, a la vez que disminuiría los costos de ejecución de los mismos. En este sentido, la consolidación de una o más redes o gremiales que aglutinen intermediarias microfinancieras (Cooperativas y Ongs) debería constituirse una prioridad. Toda coordinación y alianzas debería incrementar el poder de negociación de las intermediarias del sector para el diseño y negociaciones referidas a un marco regulatorio.

Por otro lado, la coordinación no debería limitarse exclusivamente al quehacer microfinanciero, sino debería orientarse al fomento de oportunidades de desarrollo rural con el afán de incrementar la productividad y rentabilidad de las actividades agropecuarias. Por lo que cobra vital importancia las alianzas con entidades que ofertan servicios de desarrollo empresarial rural y otros no financieros.



Por otra parte, se vuelve necesaria la coordinación de políticas entre agencias de cooperación y donantes para poder adecuar las intervenciones y formular lineamientos que sirvan para el desarrollo y la competitividad del sector.

Esta coordinación deberá ir más allá de la ejecución de reuniones informales de intercambio de información, orientándose al diseño de una visión unificada hacia el sector, retomando la experiencia de Uganda.

Se propone, entonces, la coordinación sectorial estratégica donde se alcanzan enfoques concertados del sector y donde los donantes se ponen de acuerdo sobre los elementos relevantes para el desarrollo del sector.

En este sentido el fomento de espacios estructurales Inter-agenciales para la actualización de conocimientos, armonización en los programas ejecutados, adoptando la ejecución de buenas prácticas, sistematizar lecciones aprendidas con el afán de eliminar subsidios y demás distorsiones.

Esta coordinación, por ejemplo, debería permitir establecer e implementar acuerdos entre las agencias para no ejecutar programas en las mismas áreas geográficas o con intermediarias con parámetros financieros divergentes; debería propiciar mecanismos entre las intermediarias y el gobierno para la liberalización del mercado financiero y desregulación de las tasas de interés, fomento de un marco regulatorio y supervisión del sector, y propiciar la estandarización del seguimiento y monitoreo, así como de los informes solicitados.

Las políticas de las agencias de cooperación deberían de homogenizarse en algunos elementos fundamentales como la orientación a los grupos metas, estrategias de sostenibilidad de las intermediarias, modalidad de transferencia de fondos, inclusión de indicadores de impacto e indicadores sociales, entre otros.

En resumen, el desafío por el desarrollo eficiente del sector rural, requiere del compromiso y la coordinación de entidades del estado, y la implementación de políticas y estrategias que beneficien al sector, agencias de cooperación, intermediarias microfinancieras y entidades que fortalezcan las ventajas competitivas y las capacidades de los pobladores rurales.

BIBLIOGRAFIA

1. Agurto, Sonia y María Alejandra Guido. “El Impacto Social del micro crédito en Nicaragua”. WCCN-FIDEG. Managua, Nicaragua, 2003.
2. Alemán, Miguel. “El Mercado de Crédito Rural en San Juan del Río Coco”. Crédito para el Desarrollo Rural en Nicaragua. NITLAPAN-UCA, 2002.
3. Baumeister, Eduardo. “Nicaragua: Migraciones Externas”. Cuaderno del CONPES. IMPRIMATUR, 2001.
4. BID. Dpto. de Desarrollo Sostenible. “Promoviendo Crecimiento con Equidad El Banco Interamericano de Desarrollo y la Microempresa”. Abril, 1998. Página Web <http://www.iadb.org/sds>.
5. CMCA. “Informe económico regional 2002”. Consejo Monetario Centroamericano: Secretaría Ejecutiva. Costa Rica, 2001.
6. Cruz, Isabel. “Microfinanzas Rurales, Desarrollo y la Equidad de Género.” AMUCSS, México.
7. El Observador Económico. Septiembre, 2003. No. 139.
8. Gobierno de Nicaragua, Ministerio Agropecuario y Forestal. Dirección General de Políticas. “Agenda de Políticas del Sector Agropecuario y Forestal”. Managua, Nicaragua, Abril, 2002.
9. Gobierno de Nicaragua, Ministerio Agropecuario y Forestal. “Propuesta de Modernización del Ministerio Agropecuario y Forestal en el Marco del Sector Público Agropecuario”. Managua, Junio, 2003.
10. Gutiérrez Aguirre, Iván. “Las Microfinancieras: por la sostenibilidad y un marco legal apropiado.” Encuentro, No. 60. Managua, Nicaragua, 2002.
11. Instituto de Investigaciones Nitlapán y Equipo Gerencial Promifin. “Inventario de organizaciones oferentes de servicios microfinancieros”. 2003
12. Instituto de Investigaciones Nitlapán. Propuesta técnica y Financiera del “Estudio Remesas en Centroamérica.” Presentado a Red CAMIF. Junio, 2003.
13. Instituto Latinoamericano de Fomento Agroindustrial. “Sostenibilidad de Intermediarias Financieras Rurales”. San José, Costa Rica, 2000.



14. PROMIFIN, COSUDE y Swisscontact “Postgrado en Administración de Organizaciones de Microfinanzas. “ Tomo II. 2002
15. Rodríguez, Tomás. “Ajuste Estructural y Desarrollo Rural en Nicaragua.” Cuaderno de Investigación # 16. Nitalapán-UCA. IMPRIMATUR.
16. Sanders, Arie y Nusselder, Hans. “La Maduración de las Microfinanzas en Nicaragua.” Managua, Nicaragua, 2002.
17. Sanders, Arie y Nusselder, Hans. “El Mercado Microfinanciero en Nicaragua”. Febrero, Managua Nicaragua, 2003.
18. “Regulación y Supervisión de Microfinanzas en Nicaragua”.
19. Wenner, Mark y Francisco Proenza “Financiamiento Rural en América Latina y El Caribe: Desafíos y Oportunidades”.
20. Zamor, et al. “Tecnologías de Crédito en Instituciones con Predominancia de Mujeres.” 2002.
21. Zamor, et al. “Análisis de Crédito con Perspectiva de Género en las Instituciones Microfinancieras.” 2002.

