

Las microfinancieras: por la sostenibilidad y un marco legal apropiado

Iván Gutiérrez Aguirre*

Resumen.- En los últimos años el sector de las microfinanzas ha crecido de forma acelerada hasta llegar a tener un peso importante en la generación de servicios financieros a los micro y pequeños empresarios. También han surgido nuevas tendencias dentro de las microfinanzas en orden a convertirlas en entidades de mayor nivel de eficiencia y especialización. Sin embargo, diversos obstáculos de carácter técnico, legal y regulatorio han impedido su desarrollo y formalización. Existen diversos caminos para que este sector de las finanzas tome un rumbo nuevo y estable, para ello tienen que ampliar su horizonte estratégico, profundizar sus procesos de eficiencia y transparencia y abrir nuevos espacios en los mercados del microcrédito. En este artículo presentaremos una reseña de los principales aspectos que atraen o preocupan de esta actividad financiera.

Introducción

La persistente demanda de crédito en condiciones favorables de parte de las miles de micro y pequeñas empresas urbanas y rurales, y las restricciones del crédito bancario a estos sectores, ha despertado interés por conocer el mundo de las microfinanzas como una alternativa de servicios financieros al sector microempresarial del país.

Con la denominación de microfinanzas se ha identificado una actividad de servicios de créditos de montos pequeños, de alta rotación y dirigidos al sector de la población excluido del crédito bancario. Dentro de esta denominación se agrupan Instituciones de Microfinanzas (IMF's) organizadas como ONG's y cooperativas de ahorro y crédito.

En los últimos años este sector de las microfinanzas ha crecido de forma muy acelerada, hasta llegar a representar un

peso importante en la generación de servicios financieros en una alta proporción a los micro y pequeños empresarios. Por otro lado, han surgido nuevas tendencias dentro de las microfinanzas que las colocan en la dirección de convertirse en entidades de mayor nivel de especialización y eficiencia; sin embargo, diversos obstáculos de carácter técnico, legal y regulatorio han impedido su desarrollo y formalización. Existen diversos caminos para que este sector de las finanzas del país tome un rumbo nuevo y estable, para ello las entidades tienen que ampliar su horizonte estratégico, profundizar sus procesos de eficiencia y transparencia y abrir nuevos espacios en los mercados del microcrédito. De cara hacia el futuro, la elección de un nuevo gobierno crea nuevas expectativas y abre nuevas condiciones para lograr que las microfinancieras consigan su espacio institucional y su proyección como parte del sistema financiero nacional.

* MBA, especialista en finanzas para el desarrollo. Consultor privado con experiencia en diversos estudios y proyectos financieros. Director Ejecutivo de ASOMIF.

Presentación de las microfinancieras

Las instituciones financieras no bancarias organizadas como entidades sin fines de lucro que se dedican de forma exclusiva y especializada a prestar servicios de crédito a los micros y pequeños, denominadas Instituciones de Microfinanzas (IMF's), representan el sector más importantes de atención a las demandas de microcréditos en el país, junto con las Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Las IMF's se constituyen como asociaciones civiles sin fines de lucro bajo la ley 147 de la Asamblea Nacional. Su surgimiento está asociado a los cambios estructurales de la economía y la sociedad de inicios de la década anterior y se organizaron inicialmente con propósitos de atención social y económica a los sectores vulnerables del campo y la ciudad.

Respecto a los servicios financieros surgieron de forma natural dos tipos de ONG's: unas cuyo perfil fue el de la promoción microempresarial y el otorgamiento de pequeños créditos a grupos metas claramente definidos, y otras organizaciones de multiservicios de capacitación y asistencia técnica empresarial, desarrollo comunal y programas de crédito a microempresarios que, en forma gradual, han tendido hacia una mayor especialización de los servicios financieros.

En una primera etapa las nacientes entidades de microcrédito estuvieron inmersas en un contexto de: amplio desarrollo organizativo a escala local, abundantes recursos externos de donación para dar atención social a familias

pobres principalmente del sector rural, un vacío de servicios financieros generados por la reducción y posterior liquidación de los bancos estatales, y una creciente demanda de crédito por parte de las emergentes microempresas organizadas a la luz del proceso de liberalización y privatización de la economía.

Esta primera etapa del surgimiento de los servicios financieros a las microempresas, que se prolongó a lo largo de la primera parte de la década anterior, estuvo caracterizada por una profusa canalización de créditos y subsidios, una falta de experiencia crediticia y financiera y, por el lado de la demanda, una latente inercia de las políticas públicas de subsidios que incentivaron comportamientos de no-pago entre un extenso número de poblados y comunidades.

Las instituciones especializadas de microfinanzas constituidas como asociaciones civiles sin fines lucros representan un grupo de unas 25 instituciones, de las cuales 18 de ellas se encuentran organizadas en ASOMIF¹, las cuales cuentan con una cartera de crédito de US\$49.7 millones y atienden a 125.1 miles de clientes a través de una red de más de 140 oficinas de servicios financieros en todos los departamentos del país. Todas ellas tienen una clara orientación hacia el grupo meta con un monto promedio de sus créditos de US\$398.4 equivalente a un poco menos del PIB per cápita del país para 2001.

Los promedios de montos de crédito por institución dependen básicamente de la orientación de mercado de las entidades. Así, las instituciones más enfocadas al financiamiento del sector rural tienen un promedio de montos por

clientes más alto debido a la demanda de crédito de inversiones para compra de ganado, maquinaria y equipo y el establecimiento de cultivos permanentes. En cambio las actividades del sector urbano son básicamente de comercio y servicios basadas en una alta rotación de créditos, de muy corto plazo y amortizaciones de cortos períodos. Existen otras entidades con una mezcla de cartera más balanceada entre los diversos sectores económicos.

El camino de la sostenibilidad

Un rápido crecimiento

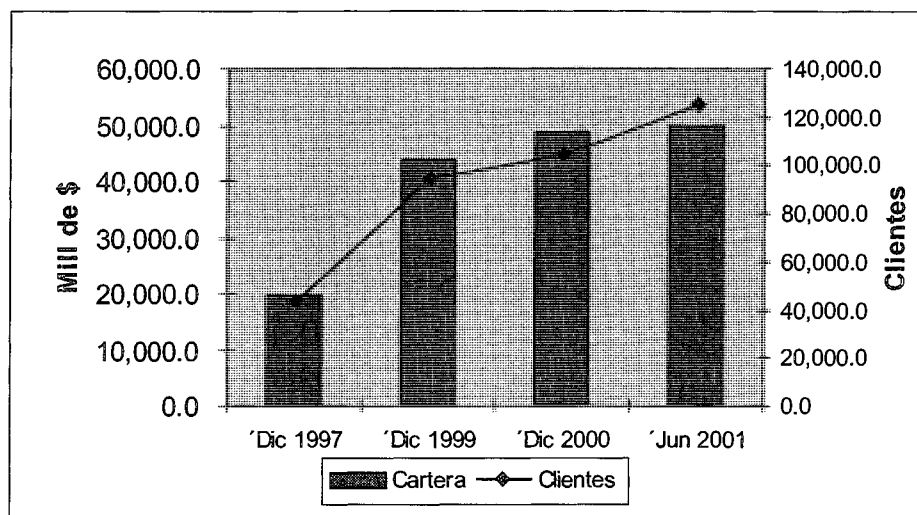
El vacío de crédito y otros servicios financieros dejado por la desaparición de la banca estatal (BANADES y BCP) permitió un rápido crecimiento de los activos de las entidades de microcrédito. En menos de 4 años las cifras de cartera de créditos de las 18 entidades afiliadas a ASOMIF crecieron desde US\$19.7 millones en 1997 a US\$49.7 millones en junio del 2001, con un incremento del número de clientes activos de 18.7 miles a 125.2 miles.

Cuadro 1
ASOMIF
DATOS BÁSICOS DE CARTERA Y CLIENTES
EN MILES DE DÓLARES

Institución	Junio del 2001		
	Cartera	Clientes	Promedio
FDL	8,433.20	14,228	592.70
FAMA	6,120.00	15,148	404.00
ACODEP	5,680.00	16,615	341.90
CEPRODEL	3,719.60	4,008	928.00
CARUNA	3,334.00	5,159	646.20
PRESTANIC	2,648.00	5,723	462.70
PRODESA	2,437.30	2,119	1,150.20
FINCA	2,236.40	23,515	95.10
FIDESA	2,163.50	1,641	1,318.40
F.J.N.	2,040.60	2,778	723.80
ASODERI	1,647.80	1,973	835.20
FUNDENUSA	1,568.70	5,143	305.00
F. LEON 2000	1,099.90	3,306	332.70
F. 4 1 2000	839.60	3,901	215.20
FUDESI	815.80	930	877.20
CESADE	575.00	1,361	422.50
FONDEFER	304.10	1,393	218.30
OTROS	4,135.00	16,116	256.60
TOTAL	49,768.50	125,057	398.00

Fuente: ASOMIF

Figura 1
ACTIVOS DE LAS ENTIDADES DE MICROCRÉDITOS



Esta rápida expansión de los servicios de microcréditos se explica también por la orientación de un flujo importante de recursos financieros de la cooperación internacional, la apertura de nuevas fuentes de financiamiento bajo la modalidad de líneas de crédito y la reorientación hacia la especialización financiera de varias entidades de multiservicios.

El soporte de infraestructura de este crecimiento acelerado fue la apertura de agencias y sucursales hasta alcanzar la cifra de 143 oficinas de servicios de crédito entre todas las entidades, la contratación y capacitación de promotores, oficiales de crédito y contadores, el desarrollo de sistemas de información gerencial y sistemas de administración de carteras, la adecuación de catálogos contables y la creación de nuevos centros de responsabilidad e inversión para las entidades en proceso de especialización.

Una mayor especialización

En la segunda parte de la década ante-

rior diversos factores externos y del propio desarrollo de las ONG's gestaron un proceso de mayor especialización financiera sin abandonar la atención a los grupos metas. Este fenómeno de mayor interés por la sanidad financiera y la sostenibilidad de las instituciones se debió, entre otros, a factores tales como: (i) la influencia de las nuevas corrientes mundiales por la sostenibilidad financiera además de mantener la profundidad de los servicios, (ii) la creciente exigencia de los organismos donantes de una mayor eficiencia en el manejo de los recursos, (iii) la necesidad de una mayor diversificación y acceso a fuentes de fondos para el crecimiento de sus activos, (iv) la exigencia de una mayor claridad y transparencia en los costos de los servicios financieros, (v) el perfeccionamiento de los sistemas operacionales y de control gerencial, (vi) la creciente competencia por los mercados financieros de menor riesgo y menores costos de transacción, (vii) y la búsqueda de mecanismos legales para mayor seguridad y confianza de las garantías prendarias e hipotecarias.

Principal obstáculo: un marco legal incongruente

Más temprano que tarde el crecimiento y profusión de las actividades de microcrédito encontraron barreras para su expansión, la mayoría de ellas surgidas del seno de la Asamblea Nacional, dado que grupos de diputados de las diversas corrientes políticas han percibido la necesidad de establecer controles para la emergente actividad microfinanciera y esquemas para el alivio de las deudas.

La primera propuesta de Ley surgió en julio del 2000, la cual contemplaba el saneamiento de las deudas de los pequeños comerciantes bajo un mecanismo de reestructuración financiera que anunciaba términos concesionales a los deudores. La propuesta no fue aprobada. Posteriormente, en diciembre del mismo año se propuso la revisión de la Ley 176 que regula los préstamos entre particulares, bajo la cual en 6 años de aplicación no se había conocido un solo caso de juicio civil que hubiese sido fallado a favor del deudor basado en esta Ley.

El objetivo de la Ley 176 fue otorgar a los deudores de los prestamistas un recurso legal para interponer sus demandas en los juzgados civiles aduciendo que las tasas de interés de los prestamistas sobrepasaban los límites de la usura. Este límite fue establecido en un 50% más que la tasa más alta del sistema bancario. Con esta disposición legal la tasa límite de la usura se ubicó entre un 70% a 100% anual sobre saldo.

Animados por las continuas demandas de los comerciantes de los mercados de Managua en contra de los abusos de las

empresas gestoras de crédito del Banco del Café, algunos diputados encontraron una bandera de créditos políticos a su favor a través de la formulación de un anteproyecto de Ley que reformara la Ley 176 y redujera los límites de la usura a un rango de tasas similares a las 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.

Este proyecto de reforma, conocida como la Ley 374, fue elaborado y tramitado inconsultamente sin mediar las opiniones de las autoridades monetarias ni las entidades gremiales y menos aún de las propias entidades micro financieras, y fue aprobado en diciembre del 2000. Basados en las recomendaciones de una asesoría financiera que según sus cálculos los niveles de las tasas serían apropiados, los diputados se lanzaron a la aventura de aprobar esta legislación sin tomar en cuenta el daño que ocasionaría a la emergente industria de microcréditos. El mecanismo de fijación de la tasa máxima de interés para los préstamos entre particulares se estableció como el promedio ponderado de las tasas de interés del sistema bancario y en una demostración de malabarismo los diputados esperaron tasas cuyos rangos serían entre 25% a 36% anual.

Unos meses después, la primera publicación del Banco Central de la tasa ponderada fue de 16.6% lo que evidenció la ligereza de la actuación de los diputados, pues resultó más baja que las tasas promedios a la que se transan los créditos de consumo y personales del sistema bancario. Simplemente, no se consideró en los cálculos que el sistema

bancario nicaragüense tiene un peso muy importante de créditos relacionados otorgados a tasas preferenciales, y una alta concentración de créditos a empresas similares, las cuales reducen el nivel de las tasas promedios ponderadas.

El resultado de esta nueva legislación fue que las tasas de interés del microcrédito están por debajo de las tasas nominales del sistema bancario, caso único en su especie, pues para todos es sabido que el costo de administración de los pequeños créditos es mayor que el de los créditos bancarios. Desde el punto de vista global el efecto ha sido de una 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 del 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.

A final de cuentas, el efecto neto fue desfavorecer a los usuarios de menores ingresos, a quienes decían querer beneficiar los diputados y sus asesores. Es conocido que "cuanto más bajo es el límite de usura, tanto más son los prestatarios más pobres los que no pueden recibir servicios de créditos sostenibles".

Principales caminos para el desarrollo de las microfinanzas

Una regulación adecuada

Ante la imposibilidad de lograr el veto presidencial total a la ley 374, la opción alternativa para las entidades de microcrédito ha sido crear una contrapropuesta que permita 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. Evidentemente podría resultar más sencillo y expedito una simple reforma a la reforma, sacando a las entidades de microcrédito del ámbito de aplicación de la ley 374; sin embargo, la suspicacia que generaría entre los diputados el reconocimiento del error legislativo, ha conducido la solución por el sendero más largo: el de una ley especial para las entidades de microcrédito.

La estrategia de regulación del microcrédito está planteada en dos etapas, una primera para saltar la barrera de la legislación mencionada y a la vez el establecimiento de controles en el ámbito de la autorización, el registro, la estandarización de catálogos de cuentas, la publicación de estados financieros y los informes periódicos de auditorías externas. La segunda fase pondrá atención a las soluciones de la normación prudencial dictada por la Superintendencia de Bancos. Dicha normación tendrá como opciones: la creación de una ley para sociedades de microfinanzas o la emisión de un reglamento de normas prudenciales, específico para el microcrédito, con la misma legislación existente actualmente.

Un problema adicional, planteado en la propuesta de ley de entidades de microfinanzas, es que los principales directivos de la Comisión Económica de la Asamblea Nacional consideran que un control adecuado de las microfinancieras debe trasladarse del Ministerio de Gobernación hacia la Superintendencia de Bancos. Esta razón contradice el mandato institucional de la Superintendencia que es el de velar por la seguridad de los depositantes de las instituciones financieras y, dado que las microfinancieras no captan depósitos del público, será necesaria una revisión a tal mandato institucional³.

En cuanto al marco regulatorio de las microfinanzas el Superintendente de Bancos, aun entendiendo la importancia de esta actividad, carga con el peso de la reciente crisis de cuatro bancos del sistema que hizo tambalear las bases de la supervisión bancaria y abrió un criterio más conservador a las autoridades financieras para permitir nuevas instituciones captadoras de depósitos del público. Por otro lado, la carga institucional previsible para una supervisión convencional de las microfinancieras causa una preocupación adicional por el costo de esta supervisión, la experiencia y la capacidad institucional para hacerlo. Algunos expertos en la materia consideran, sin embargo, que la supervisión del microcrédito debe estar basada en el análisis genérico de la metodología de crédito utilizada, la medición de la antigüedad de la mora y la supervisión global de la organización, todo lo cual resulta en un costo menor que los análisis muestrales y documentales propios de la supervisión bancaria convencional.

Otra opción de regulación utilizada en algunas legislaciones como el caso de Perú, México y Guatemala es la Regulación auxiliar o delegada, en cuyo caso la Superintendencia de Bancos define las normas y reglamentos, pero los mismos son aplicados por una entidad independiente, sea ésta una Firma Auditora calificada para tal fin, una empresa calificadora o una Federación de instituciones, que es el caso de la reciente legislación mexicana. En esta última situación existe el riesgo de un conflicto de intereses, puesto que las entidades reguladas son a la vez las dueñas de la Federación que las regula.

El surgimiento de CONFIA y las gestiones de FINDE para obtener su autorización como financiera regulada ha abierto un nuevo camino en este proceso, sustentado en el marco jurídico actual de la legislación bancaria con las mismas normas prudenciales de la banca. Sin embargo, esta opción ha sido debatida debido a las particularidades documentales y de garantías propias del microcrédito que difieren sustancialmente de los bancos, la incongruencia del sistema de calificación de cartera de consumo aplicada a créditos agropecuarios, la inflexibilidad de las normas bancarias para la inscripción de garantías, las restricciones de capitalización porcentual, y las normas para los nuevos productos que reducen la capacidad de innovación de las entidades de microcrédito, principalmente para productos agropecuarios.

Un mecanismo complementario para asegurar la solidez y estabilidad de la industria de microcréditos es la utilización de un Seguro de Depósitos, similar en sus objetivos al seguro bancario para

este mismo fin. Este seguro permitiría proteger a los depositantes de las entidades en caso de quiebra y, además, suplir de liquidez temporal con costo financiero en algunas situaciones extremas de la gestión de tesorería de las entidades. En el caso del microcrédito, se tienen que precisar mejor algunos problemas actuariales para la determinación del costo de las primas, debido a los riesgos de la actividad provenientes de créditos sin garantías y con insuficiente historial de resultados para medir las probabilidades de ocurrencia de los incidentes.

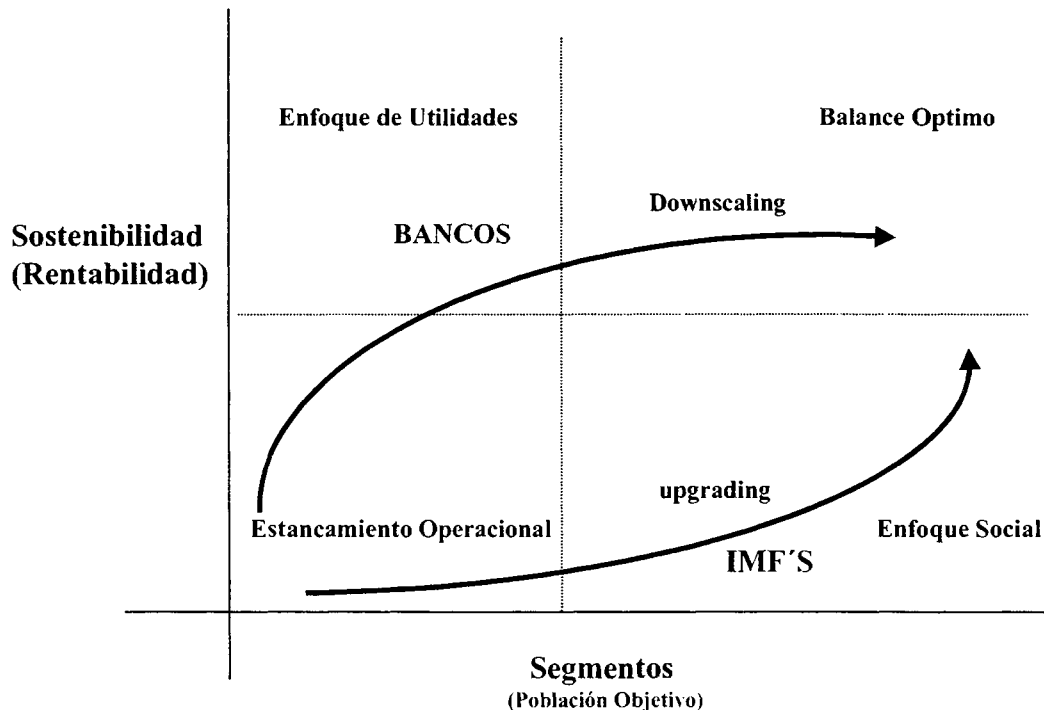
Una visión estratégica

Una profundización de los servicios de microfinanzas que significa lograr una mayor cobertura del servicio entre la población de menores ingresos del

campo y la ciudad, exige a las instituciones que, manteniéndose dentro del rango de la población objetivo atendida, se efectúe un proceso de "upgrading", es decir, elevar el nivel de eficiencia y sostenibilidad en la organización, bajo el que operan como instituciones intermediarias formales, con un perfeccionamiento de sus tecnologías financieras y operacionales y con niveles de eficiencia operativa adecuados a los estándares internacionales de la industria.

En el mapa de horizonte estratégico para el futuro de las microfinanzas en el país, se presentan en cuatro cuadrantes de posibilidades estratégicas, tanto para los bancos como para las entidades de microcrédito, en un plano que relaciona las variables de la población objetivo o población de bajos ingresos a servir con la rentabilidad.

Figura 2
MAPA DE VISIÓN ESTRATÉGICA



En la opción del cuadrante de estancamiento operativo se ubican las entidades que se concentran en un nicho de mercado objetivo y mantienen la actividad financiera a un nivel determinado, sin crecimiento. En este cuadrante se quedarán algunas entidades cuyo interés es mantener un programa de crédito como auxiliar de sus actividades sociales prioritarias, sin pretensiones de formalización financiera. Por supuesto, que en este nivel la clave de la subsistencia es el grado de subsidios que inyectarán a sus operaciones de crédito, con muy pocas posibilidades de autosostenibilidad.

En el cuadrante extremo se encuentra el balance óptimo para un buen servicio de las microfinanzas bajo el cual se logra mayor sostenibilidad conservando la población objetivo; es decir, una mayor profundización y cobertura de los servicios con una mayor sostenibilidad operativa y financiera de la institución. El recorrido hacia ese cuadrante encuentra en el camino la especialización y formalización de las entidades de microcrédito, la aplicación de un marco regulatorio y un esquema de supervisión financiera adecuado para el desarrollo del mercado de microfinanzas. Otra forma de llegada a ese mismo cuadrante es por el lado del proceso de "downscaling" de los bancos, bajo el cual penetran los mercados potenciales de microempresarios. Las perspectivas de downscaling de los bancos en Nicaragua son viables; sin embargo, en el mediano plazo existen otros objetivos más estratégicos para su sobrevivencia que disputar este mercado.

Por el lado de las microfinancieras, los niveles de desarrollo son muy desi-

gnales, pues mientras algunas entidades han entrado de lleno en el proceso de especialización y búsqueda de transformación para su formalización definitiva, otras entidades aún funcionan con la perspectiva de permanecer con sus niveles actuales de operación. Las perspectivas finales de este desarrollo dependen en gran medida de la aprobación de un marco regulatorio de microfinanzas que establezca las reglas para la creación de instituciones especializadas y las normas prudenciales para la evaluación y calificación de activos de riesgo apropiadas para esta industria.

Un escenario de mayor simpatía para muchos funcionarios de organismos internacionales como el BID o el Banco Mundial, es que la oferta de servicios de microfinanzas sea un negocio de los bancos comerciales (downscaling). Diversos esfuerzos por lograrlo han conducido a la subvención de infraestructura de servicios, sistemas y capacitación de personal para adecuar la organización bancaria a la concesión de pequeños créditos y la movilización de ahorros. En nuestro país estos programas de apoyo al downscaling de los bancos han resultado en la apertura de sucursales en municipios de alta concentración de microempresarios y en ampliar la base de ahorrantes, pero con poco o ningún impacto en los aumentos de la cartera de microcrédito.

Sin lugar a dudas las posibilidades de autosostenibilidad en el largo plazo para las instituciones de microfinanzas pasan por la necesidad de movilizar ahorros del público como fuente básica del apalancamiento financiero. Sin embargo, "el apresurado interés en reglamentar" puede conducir a más proble-

mas que beneficios si esta regulación no nace a la par del desarrollo tecnológico y de la sostenibilidad financiera de las instituciones y no al revés.

Una mayor transparencia

Independientemente del esquema de regulación sobre las microfinanzas existente en el país, la transparencia de las operaciones financieras y sus resultados es una acción impostergable para la estabilidad institucional y el desarrollo de esta industria. Esta acción implica poner en relieve la estructura organizativa y financiera de las entidades de microcrédito a nivel público. Los medios para lograr la transparencia son las publicaciones periódicas de los estados financieros auditados de cada entidad, la estandarización de los sistemas contables y de control interno, la definición y homogeneización 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.

Estas normas que muestran la transparencia de la gestión permiten que los clientes, agencias de cooperación, proveedores de fondos, autoridades monetarias y el público en general puedan valorar la acción y los resultados de las entidades. Así mismo, estas acciones sientan las bases de un proceso de autorregulación, que sin ser un esquema completo y definitivo de regulación, sirve al menos para acompañar en forma clara y abierta la evolución del desempeño institucional de las entidades de microcrédito.

Tecnología y eficiencia

Los indicadores de mayor relevancia para medir el desempeño de las entidades de microcrédito son: la calidad de la cartera, la eficiencia operacional y la autosuficiencia operativa y financiera. El enfoque del análisis debe mostrarlos en forma evolutiva y en comparación con los estándares internacionales de dichos indicadores.

En el caso de las microfinanzas de Nicaragua existe una situación disímil: mientras un grupo de entidades supera el umbral de la autosuficiencia financiera con tendencias de mayor eficiencia, otras entidades se debaten en la lucha por lograr niveles de eficiencia operativa inferiores al 20%, calculado como el porcentaje de gastos operativos sobre los saldos promedios de la cartera de créditos y en pos de su autosuficiencia operativa.

Entre ambas situaciones marcan su influencia problemas externos, tales como la pérdida de calidad de la cartera consecuencia en gran medida de la crisis económica del país, el deterioro del sistema productivo y comercial del café, el arrastre de los efectos destructivos del Mitch, y los problemas de la liquidez general de la economía. Por otro lado los problemas internos, relacionados con la relativamente baja productividad de los promotores y la efectividad en los sistemas de administración de cartera y cobranza, explican parte de esta problemática.

La urgente expansión de los servicios financieros rurales

Una corriente del pensamiento de las microfinanzas plantea la urgente

expansión de los servicios financieros rurales, característica que es ya esencial de esta actividad en los créditos comerciales urbanos. Sin embargo, las condiciones estructurales de nuestras economías con un elevado peso en la economía agropecuaria, con una mayoritaria población pobre en las zonas rurales, y con las brechas principales de demanda de crédito insatisfechas provenientes precisamente del sector rural, exigen una mayor preocupación por este tema.

Por las razones anteriores, las microfinancieras de Nicaragua, a diferencia de otras experiencias en América Latina, tienen un peso importante en el sector rural. Según las estadísticas de ASOMIF, el 41% de la cartera de créditos de las entidades afiliadas está destinado a actividades del sector rural, la mayoría de ellas para la producción agropecuaria. Este porcentaje, que es mayor a las actividades comerciales urbanas, permite conocer la magnitud del esfuerzo por llevar estos servicios a las comunidades rurales; sin embargo, la experiencia es aun incipiente debido a varios problemas: (i) el alto costo de transacciones debido a los problemas de infraestructura vial y de comunicaciones, (ii) la calidad de la cartera afectada por el impacto del deterioro de los términos de intercambio del campo y la ciudad, particularmente por la caída de los precios del café, ganado, ajonjolí y otros rubros agrícolas, (iii) los riesgos de mercado derivados de la falta de seguridad y estabilidad de la propiedad rural, (iv) la poca experiencia tecnológica de microcrédito rural existente en las entidades y en general en la industria a escala regional, (v) la concentración de la cartera en créditos de avío y habilitaciones corrientes, con apenas un 13%

en créditos de inversiones de mediano y largo plazo.

La falta de crédito de inversiones en el sector rural es una de las oportunidades perdidas debido a que las condiciones del agro requieren de una constante reconversión productiva y tecnológica, así como de un proceso de diversificación de mercados y productos, y la herramienta básica para lograrlo es la oferta de financiamiento para estos nuevos procesos. Esta escasez de recursos financieros de inversión se origina en las reducidas capacidades de ahorro nacional, la falta de recursos de inversión en las entidades de segundo piso del país y las dificultades a su acceso, y el prejuicio difundido entre las principales agencias de cooperación que este es un país sobre asistido y que lo que requiere son mejores instituciones más que mayores recursos.

Ante un nuevo gobierno

La campaña para la elección presidencial de Nicaragua ha sido muy intensa, llena de elementos políticos atractivos para el electorado. Uno de los ejes más difundidos por las principales alianzas políticas ha sido las respuestas al financiamiento de la actividad económica en general y especialmente al sector agropecuario, y más aún, a los cafetaleros. Por otro lado, se han propuesto en los programas muchas promesas para aliviar las deudas de los productores y ampliar su capacidad de inversión.

Los mecanismos propuestos por los partidos más importantes para mejorar las condiciones de financiamiento oscilan entre alternativas de reeditar la banca de fomento hasta la creación de fondos de desarrollo. En ambos casos,

se deja entrever una política de favorecer el alivio a las deudas más que la creación de condiciones para mejorar la infraestructura de mercado para ampliar la capacidad de intermediación financiera del país.

Preocupa que el enfoque de alivio de deudas para los pequeños productores traiga aparejada una política de condonación por la vía de un decreto que se interponga entre la libre contratación de las deudas, o por la vía de una campaña de reestructuración de adeudos. En cualquier caso, la intervención del gobierno en la reducción de las deudas por la vía de disposiciones gubernamentales o legislativas sería un grave error para la estabilidad y desarrollo del sector financiero del país, pues revive la cultura de no pago, y el resultado neto sería más bien una reducción de la oferta y un menor acceso al crédito de los sectores que se pretendería beneficiar con estas medidas. Las intervenciones políticas de condonación en los mercados financieros actúan como un boomerang, siempre terminan golpeando al supuesto beneficiario.

Otro de los ejes difundidos en la campaña es la preocupación por las condiciones de los créditos, en especial los plazos y las tasas de interés, y como correctivos se proponen nuevos programas de crédito y medidas contra las instituciones financieras no bancarias para bajar las tasas de interés. El tema de los plazos se resuelve por la vía de recursos que tengan tales condiciones, aunque tales fuentes no existen o son muy escasas en el país. Esto implicaría reorientar programas existentes o la obtención de nuevas fuentes para soportar el crédito de inversiones.

Por el lado de la tasa de interés está latente la tentación, en la mente de los principales dirigentes políticos, de aplicar medidas para poner techos a las tasas de interés de las entidades financieras no bancarias, ya que las tasas de interés activas para el cobro de los préstamos de los bancos son aceptadas tal cual. Es la misma tentación que dio origen a la Ley 374, de reforma a la Ley de Préstamos entre particulares y que ha creado serias distorsiones en el mercado de microcréditos del país. En el caso de las tasas de interés, ha prevalecido una visión de corto plazo y ciertamente de clientela política, pues se privilegia un alivio parcial y temporal en las deudas por encima de la posibilidad de sostener la oferta de crédito y la oportunidad del mismo.

El aspecto positivo de las propuestas de la campaña política es la preocupación mostrada por los contendientes de atender con mayor celeridad las demandas de crédito en particular de los pequeños productores agropecuarios. Estos compromisos, que suelen ser abundantes en las campañas políticas, al menos abren las puertas a la esperanza de una relación con el gobierno mejor que la actual, en la que el propio Presidente Alemán ha promovido una imagen de usura e ineficiencia de las entidades microfinancieras.

El potencial de la red de servicios de microfinanzas y medidas para su profundización

Con una amplia infraestructura de oficinas, promotores y servicios financieros las entidades de microcrédito representan la red más grande del país para servir a los micro y pequeños empresa-

rios urbanos y rurales. Con 143 oficinas en casi todos los municipios del país y con unos 600 promotores y asesores de crédito se atienden cerca de 230,000 créditos al año que mueven una cartera de US\$47.3 millones.

Esta red de servicios financieros puede ser potenciada para una mayor profundización del mercado de microcréditos y aportar a las soluciones de reducción de la pobreza. Algunas medidas de gobierno que podrían fortalecer el desarrollo de los servicios de microfinanzas en el país son:

□ Aprobación de la Ley especial de microfinanzas que permita otorgar, a las entidades de microcrédito, un marco legal diferente a la Ley 374 que reforma la ley de préstamos entre particulares.

□ Reordenamiento de los programas de crédito destinados al sector agropecuario administrados por IDR, MAGFOR y otras entidades, y creación de un mecanismo de intermediación sencillo y eficiente que se apoye en las

entidades de microcrédito.

□ Aprobar la reforma a la constitución de la Financiera Nicaragüense de Inversiones, que permita la intermediación de fondos a las entidades de microcrédito debidamente registradas y autorizadas, y que, además, cumplan con los indicadores básicos de desempeño financiero.

□ Revisión y aprobación de las normas prudenciales para la actividad de las microfinanzas por parte de la Superintendencia de Bancos.

□ Aprobar una política de incentivos a las entidades de microcrédito para la expansión de los servicios financieros rurales en las zonas más alejadas y de menor infraestructura vial y de comunicaciones.

□ Elaborar y aprobar la Ley de Fideicomisos que permita un mecanismo financiero estable y seguro para las operaciones fiduciarias de administración de recursos financieros y programas.

Notas

¹ ASOMIF es la Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas, constituida en octubre de 1998 como entidad gremial que representa a la industria de microfinanzas y aglutina a las entidades más importantes del sector.

² Rosenberg, R. Establecimientos de marco jurídico para las microfinanzas. Estudio especial 4. CGAP, 1988.

³ La función cautelar de los depósitos del público por parte de la Superintendencia de bancos es aplicable en su función reguladora de los bancos, sin embargo, esta entidad ejerce mecanismos de regulación prudencial y de registros y autorizaciones a otro tipo de entidades tales como Puestos de Bolsa, Almacenes de Depósito, Empresas de Leasing, las cuales sin captar depósitos del público forman parte de las entidades financieras no bancarias reguladas por la Superintendencia de bancos.

Bibliografía

ASOMIF, (2000). *Memorias 1999-2000*, Managua, Marzo.

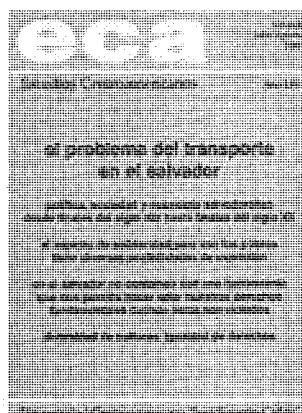
CGAP, (2000). *The Rush to Regulate: Legal Framework for Microfinance*, Ocasional Paper No.4, April

ESTUDIOS ESPECIALES, (2000). *Comercialización y desvío de misión, La transformación de las micro financieras en América Latina*, Nota No., Marzo, 5 CGAP.

FOCUS, (2000). *Comienza la era de los servicios microfinancieros*, Nota No.15, CGAP, Julio.
GUTIÉRREZ A, Iván, Julio (2000). *Evolución y Tendencias de las Microfinanzas en Nicaragua*,
Fundación Ford, Julio.
THE WORLD BANK, (1998). *Microfinance Handbook*, Washington, D.C.

eca

Revista Estudios Centroamericanos



Revista de la extensión cultura de la UCA de El Salvador. Se publica mensualmente con análisis de la realidad nacional salvadoreña y centroamericana.

Suscripciones:

Centroamerica y Panamá US\$40.00
Norte y Suramérica US\$70.00
Europa y otras regiones US\$80.00

anúnciese

suscríbese

Información en Nicaragua:
Tel. (505) 2783923 al 27 Ext. 192 y 236
Fax:(505) 2670106
email:encuntr@ns.uca.edu.ni
Universidad Centroamericana
Nicaragua

Para suscribirse dirigirse a:
Distribuidora de Publicaciones
Apto. 01-575
San Salvador, El Salvador
Teléfonos 273-3556 (directo) ó 2734400 ext. 240 ó 242
Fax: (503) 2733556
email: ccordova@ued.uca.edu.sv