

# MICROFINANZAS EN NICARAGUA

CUADERNOS DEL CEDLA

Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos  
Keizersgracht 397, 1016 EK Amsterdam  
[www.cedla.uva.nl](http://www.cedla.uva.nl)

Este volumen es el resultado de la cooperación entre el CEDLA y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CDR-ULA), San José, Costa Rica



*vrije* Universiteit



## ÍNDICE

Los autores	iv
Reconocimientos	v
Lista de abreviaturas	vii
Capítulo 1. Prólogo: Un desarrollo entre fomento y relegación Pitou van Dijck, Hans Nusselder y Arie Sanders	1
Capítulo 2. El mercado de microfinanzas Arie Sanders y Hans Nusselder	9
Capítulo 3. El microcrédito y el alivio de la pobreza rural Ben D'Exelle, Johan Bastiaensen y Miguel Aleman	27
Capítulo 4. Establecimiento del enlace: Empoderamiento de mujeres y servicios financieros viables Michelle Deugd	49
Capítulo 5. Las microfinanzas: Sostenibilidad, alcance e impacto Arie Sanders y Michelle Deugd	73
Capítulo 6. Regulación y supervisión de microfinanzas Hans Nusselder	93

## LOS AUTORES

**Miguel Aleman** es investigador del Instituto para el Desarrollo e Investigación Nitlapán, Universidad Centroamericana, Nicaragua.

**Johan Bastiaensen** es Profesor del Instituto de Política y Gestión del Desarrollo, Universidad de Amberes, Bélgica.

**Michelle Deugd** es consultora-investigadora del CDR-ULA, con sede en San José, Costa Rica.

**Pitou van Dijck** es Profesor Asociado del CEDLA, Ámsterdam, Países Bajos.

**Ben D'Exelle** es investigador del Instituto de Política y Gestión del Desarrollo, Universidad de Amberes, Bélgica.

**Hans Nusselder** es consultor-investigador del CDR-ULA, con sede en San José, Costa Rica.

**Arie Sanders** es consultor-investigador del CDR-ULA, con sede en San José, Costa Rica.

## RECONOCIMIENTOS

Este Cuaderno es el resultado de la cooperación entre el Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos-CEDLA, con sede en Amsterdam, Países Bajos, y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CDR-ULA), una fundación para la investigación y asesoría sobre desarrollo, de la Universidad Libre de Ámsterdam, con sede en San José, Costa Rica. Forman parte de esta publicación diversos trabajos, que son el resultado de acciones de investigación y asesorías. Este material fue presentado y discutido dentro de un taller de trabajo celebrado en la sede del CEDLA en Amsterdam, el 16 de abril del 2002. Los trabajos fueron el resultado de proyectos realizados en América Central, por diferentes agencias y planificados por la cooperación internacional en el transcurso del 2002.

El capítulo primero (El mercado de las microfinanzas) se fundamenta en un estudio comisionado por el COSUDE-PROMIFIN, un programa financiado por el Gobierno Suizo. El capítulo segundo (Microfinanzas y el alivio de la pobreza rural) es el resultado de un proyecto de investigación de la Universidad de Amberes, financiado por el Consejo Interuniversitario Flamenco (BVO-VLIR). El capítulo tercero (Establecimiento del enlace: empoderamiento de la mujer y los servicios financieros viables) se basa en una amplia revisión del sector, solicitada por la Embajada Real de los Países Bajos en Nicaragua. El capítulo cuarto (Sostenibilidad, Proyección externa e impacto) es el resultado de un estudio detallado comisionado por el proyecto FIDA-PROSESUR al Sur de Nicaragua. El capítulo quinto se basa en un estudio bajo el patrocinio de COSUDE-PROMIFIN, además en una visión general del sector microfinanciero brindado por la Embajada Real de los Países Bajos en Nicaragua.

Nuestros reconocimientos especiales a todas las agencias que financiaron el trabajo preliminar y autorizaron la publicación de los resultados. El apoyo obtenido por parte de ASOMIF y NITLAPAN con el fin de facilitar la publicación del libro en español merece especial mención. Sin embargo, los puntos de vista expuestos en este libro, no reflejan necesariamente sus opiniones, y cualquier posible error es de la responsabilidad única de los autores.

La versión inglesa de las contribuciones fue revisada por Judith Friedlander, mientras que la versión española fue supervisada por Orlando Arboleda. Sin la valiosa labor de ellos, la publicación no hubiera podido concretarse. Marinella Wallis realizó un admirable trabajo de diagramación y diseño del material, siguiendo el estilo de la serie Cuadernos del Cedla.

Agosto, 2003

Pitou van Dijck  
CEDLA, Amsterdam

Hans Nusselder  
Arie Sanders  
CDR-ULA, San José



## LISTA DE ABREVIATURAS

ACODEP	Asociación de Consultores para el Desarrollo de la Pequeña, Mediana y Microempresa, Nicaragua
ACP	Análisis del Componente Principal
ASODERI	Asociación para el Desarrollo de Rivas, Nicaragua
ASOMIF	Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas, Nicaragua
BANADES	Banco Nacional de Desarrollo, Nicaragua, Guatemala
BANADESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, Honduras
BANCENTRO	Banco de Crédito Centroamericano
BANCOSOL	Banco Solidario, Bolivia
BANIC	Banco de Crédito Nicaragüense
BCN	Banco Central de Nicaragua
BCR	Banco Central de Reserva
CAC	Cooperativas de Ahorro y Crédito
CARUNA	Caja Rural Nacional
CDR-ULA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural de la Universidad Libre de Amsterdam
CEPRODEL	Centro de Promoción del Desarrollo Local
CGAP	Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
CONFIA	Corporación Financiera Nicaragüense
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
EMNV	Encuesta de Medición de Nivel de Vida
FAMA	Fundación para el Apoyo a la Microempresa, Nicaragua
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCR	Fondo de Crédito Rural
FDL	Fondo de Desarrollo Local
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDEG	Fundación Internacional Para el Desafío Económico

FINDESA	Financiera de Inversiones S. A.
FINSOL	Financiera Solidaria, Honduras
FNI	Financiera Nicaragüense de Inversiones
FODEM	Fondo para el Desarrollo de la Mujer
FONDECA	Fondo de Desarrollo Campesino
FSD	Financial Systems Development
FUDESI	Fundación para el Desarrollo Social Integral de Nicaragua
FUNDEPYME	Fundación de Pequeña y Mediana Empresa
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias
IMFs	Instituciones Microfinancieras
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INPYME	Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
NITLAPAN	Instituto de Investigación y Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAMIC	Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEL	Programa de Desarrollo Local
PROMICRO	Programa de Microempresa
PROMIFIN	Programa de Fomento de Servicios Financieros de Nicaragua
PROSESUR	Proyecto de la Región Seca del Pacífico Sur
SEWA	The Self-Employed Women's Organization
SUC	Sistema Único de Calificación
UCA	Universidad Centroamericana
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WCCN	Consejo Coordinador de Wisconsin Nicaragua
WWB	Womens World Banking



## PRÓLOGO: UN DESARROLLO ENTRE FOMENTO Y RELEGACIÓN

PITOU VAN DIJCK, HANS NUSSELDER Y ARIE SANDERS

Las microfinanzas tienen en Nicaragua una historia reciente. Al cambiar de gobierno en 1991, aún estaban por iniciarse las primeras experiencias en el financiamiento de pequeños productores, con el uso de métodos no convencionales. Doce años después, en el 2003, el país cuenta con una plétora de experiencias y una trayectoria importante de prácticas institucionales que han contribuido al desarrollo del mercado financiero, pero también con un historial mixto de éxitos y adversidades. Muchas merecen destacarse por ser rotundamente positivas, otras por representar lecciones duras que no debieran repetirse. Los autores de este libro concuerdan en que el balance de las microfinanzas es globalmente positivo, con inclusión de un 46 por ciento de la población nicaragüense que vive en la pobreza. Sin embargo, el reto para superar los obstáculos es también inmenso.

Si el país se incluye en la categoría de mayor experiencia lograda, en el campo de las microfinanzas, se debe tanto a las adversidades como a las bondades del entorno. Al salir de la década de los ochenta con una tradición de la banca de fomento estatal, el enfoque del servicio financiero, ofrecido a pequeños productores por grandes instituciones formales, mantuvo su dominio hasta finales de la década de los años noventa. La desactivación de la BANADES a partir de 1996 y la secuencia de dificultades en instituciones con un enfoque en el sector rural, seguido por otras quiebras bancarias (1999-2001), dejaron dudas serias sobre el grado en que la banca formal cumplía

con una auténtica intermediación en una economía en desarrollo. Por otra parte, surgieron dudas sobre hasta qué punto las intermediarias, no reguladas, desempeñaron un papel que el sector formal, supuestamente especializado y mejor equipado, no pudo encarnar.

Estas ilusiones ópticas no existen solo por el lado de la oferta. Varios estudios (Sánchez, 2000; ver también Capítulo 2) han relativizado el supuesto de una vasta demanda de crédito por parte de los sectores productivos de la economía. Investigadores de la economía nicaragüense ponen en duda tal demanda, no solo a raíz de datos empíricos, sino también por la misma estructura de la economía y sobre todo del sector externo. El déficit en la cuenta corriente, a pesar de haberse reducido como porcentaje del Producto Interno Bruto del 49 por ciento en 1999 hasta el 35 por ciento en el 2002 (Informes Anuales BCN, 2001 y 2002), sigue siendo una de las mayores debilidades del país. En el 2002 el déficit ascendió a cerca de 890 millones de US dólares, el cual fue compensado, en parte, por donaciones y préstamos oficiales (450 millones de US dólares) y transferencias a ONGs (120 millones de US dólares). Junto con las condonaciones de la deuda y las remesas recibidas del exterior, la cooperación externa ha sido un factor medular en el déficit crónico del sector externo.

Es hipotética la pregunta de qué pasaría si el país no contara con el volumen de ayuda externa, más allá del margen de maniobra y la mayor independencia que le está otorgando el Gobierno nacional (De Franco, 2000). En términos económicos, se esperaría un ajuste en la tasa de cambio para que se pudieran adecuar los términos comerciales y los precios de los factores de producción. Este proceso de reajuste permitiría a los productores nacionales competir en los mercados con precios bajos, en comparación con los productores del exterior. Una paulatina depreciación de la moneda nacional sacaría a flote la competitividad del aparato productivo. Tal provecho se sentiría también en el mercado financiero donde se presentaría una mayor demanda de recursos de crédito por parte de los productores grandes y pequeños.

En realidad, la ausencia de esta demanda de crédito se debe – en parte – a la falta del mecanismo de ajuste que pondría término al déficit del sector externo. No es de sorprender que la demanda de crédito quede reducida, puesto que, en el caso nicaragüense, los productores siguen operando desde una posición relativamente desventajosa. Es más bien de esperar que esta demanda se quede

corta mientras más crónico sea el déficit de la cuenta corriente que se compense con flujos financieros del exterior, tales como las remesas y la cooperación externa. En este sentido, la economía nacional sufre del fenómeno conocido como la ‘enfermedad holandesa’ en los años setenta, cuando en los Países Bajos la exportación del gas natural tenía una incidencia negativa en el desarrollo de otros sectores de la economía. Hoy, la cooperación externa parece tener una posición similar en la economía nicaragüense.

Un resultado corolario de una masa monetaria que se origina del exterior, sin tener destino en el sector real de la economía, es su potencialidad de contribuir a la presión inflacionaria. Tal como se plantea en el Capítulo 2, Nicaragua no es la excepción, y tampoco en la política de las autoridades monetarias de querer refrenar esta presión al máximo. Por este motivo, la política de encaje del Banco Central de Reserva es estricta, con una tasa cercana al 19 por ciento sobre los recursos líquidos del sector bancario y dirigida a controlar el volumen monetario en circulación. Si esta política no fuera suficiente para encarecer el crédito a los sectores productivos, otro factor importante ha sido el balance del sector público no financiero y las correspondientes necesidades del Gobierno de financiar el déficit fiscal durante los últimos años. En el 2001, último año de la administración anterior, el déficit llegó a ser un 18.7 por ciento del PIB, para bajar en el 2002 a 8.3 por ciento, más que nada como resultado de las presiones de los organismos financieros multilaterales. La demanda crediticia del sector público ha hecho subir el costo del capital en el sector privado, lo cual ha afectado la demanda del mismo.

En síntesis, la primera década de las microfinanzas en Nicaragua fue marcada por las condiciones macro-económicas desfavorables. En particular por la moneda sobre-valorada, la política anti-inflacionaria y en el mercado financiero, por el desplazamiento del sector privado por parte del Estado.

A las adversidades se agregó una posición variable del Estado frente al sector microfinanciero. Genéricamente hablando, esta posición, con respecto a las microfinanzas, se analiza según tres etapas. Una primera transcurrió durante 1991-96, cuando ya había entrado en Nicaragua una serie de programas de financiamiento directo a los productores. Esta tendencia fue revertida en el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa (PAMIC), que por primera vez canalizó los recursos de crédito a instituciones especializadas, primero la banca comercial y luego a través de ONGs, denominada la RED-PAMIC.<sup>1</sup> Esta

red fue prácticamente un vivero donde no solo se construyó una capacidad profesional, sino también una experiencia preliminar de un enfoque de sector, al formarse un ambiente de ‘competitividad entre iguales’. A pesar de que un amplio segmento del sector atendido que no era de la corriente oficialista, quedó fuera del programa, PAMIC contribuyó significativamente a la entrada de las microfinanzas en el país.

Las relaciones entre estado y sector se enfriaron a finales de 1996, debido a varios factores. Las políticas del país donante de PAMIC (los Países Bajos) se distanciaron del fomento de las ONGs como intermediarias financieras. Su papel pionero se trasladó a otras fuentes cooperantes tales como el PNUD, los países escandinavos y Suiza, este último con el primer programa de apoyo a las microfinanzas en un nivel sectorial (COSUDE-PROMIFIN). Más importante que los vaivenes de las políticas de los donantes fue el cambio en las políticas del Estado Nicaragüense. Por un lado se fue ampliando una infraestructura de servicios financieros desde el segundo piso,<sup>2</sup> financiada en gran parte con recursos del exterior. Empero, la relación de complementariedad con el sector de ONGs se fue perdiendo a raíz del creciente antagonismo del sector oficial y los actores cooperantes. El distanciamiento entre intermediarias no reguladas y el estado se acentuó en el período 1999-2001, marcado por una serie de quiebras bancarias que pusieron en alerta a las instancias supervisoras del sistema contra la captación pública de pasivos por parte de las ONGs. En la gestión de activos, además, se les circunscribió el margen mediante la Ley 374 que introdujo un máximo en la tasa de interés de préstamos particulares.

El período 1997-2001 se ve retrospectivamente como de ‘contención’ del sector microfinanciero por parte del estado. Esta actitud se explica en parte, por el tratamiento preferencial que las inter-mediarias fueron recibiendo de las agencias de cooperación externa. Pues, gradualmente fueron llenando el vacío que el mismo Estado había dejado al haber liquidado al BANADES sin modalidades de financiamiento alternativas en el primer piso. Recién a partir del 2002 se vislumbra una reorientación en la actitud del estado con respecto a las microfinanzas, aunque su posición aún no está claramente definida. Se observa una mayor disposición de diálogo con el sector, en este caso ASOMIF, pero también prevalece la aversión a asignarle un peso mayor por la vía legal.

Sin embargo, el status del sector microfinanciero en Nicaragua difiere fundamentalmente de los de otros países latinoamericanos.

Se distingue, por ejemplo, de Guatemala, donde las cooperativas de ahorro y crédito representan cerca del 60 por ciento del mercado de microfinanzas, tanto en usuarios como en tamaño de la cartera. Por su estructura de afiliación, estas cooperativas están reguladas y supervisadas, contrario a Nicaragua. Este país se distingue también del Ecuador, donde el segmento regulado y supervisado (es decir, un banco y 27 cooperativas) representa más del 80 por ciento del mercado estimado de microfinanzas. En cambio, el caso de Nicaragua cuenta con dos sociedades financieras (CONFIA y FINDESA), entre otras 276 intermediarias no reguladas, las dos primeras apenas representan un 16 por ciento del tamaño de la cartera agregada. El crecimiento de las microfinanzas en el país, si no fue programado, tampoco luce hoy como un fenómeno bien estructurado.

La proliferación del microcrédito en Nicaragua no es un problema en sí, considerando los problemas urgentes que enfrentan las instituciones de la sociedad civil y la población de escasos recursos, atendida por el mismo sector. No obstante, sobre la base de estudios recientes, se infiere que más de 310,000 prestatarios hacen uso de servicios microfinancieros, lo cual refleja probablemente más de 200,000 personas naturales. Si ellas representan, indirectamente, a familias cinco veces este número, las microfinanzas pueden estar incidiendo en el bienestar de casi un 20 por ciento de la población nacional. En cambio, no es probable que el sector financiero formal llegue al mismo grado de penetración, aunque su grado de solvencia y liquidez sí están permanentemente bajo supervisión. Es probable que sean la clientela y su respectiva amplitud de opciones económicas las que hacen aquí la diferencia entre los segmentos.

Con el estado en un proceso de (re)definición de políticas, las agencias de cooperación muestran tanta voluntad como dificultad en la definición de su enfoque. Muchas de ellas están auspiciando el proyecto multilateral CGAP. Por el otro lado, las recomendaciones del CGAP en Nicaragua no siempre parecen ser seguidas por las mismas (CGAP, 2002). Pocas agencias promueven el acceso de los clientes pobres más allá del microcrédito estándar ofrecido por las intermediarias. Muchas están interesadas en apoyar una o unas pocas intermediarias, pero la provisión de servicios en forma permanente y masiva no siempre es su prioridad. Solo algunas reconocen que el retorno social de las microfinanzas aumentará solo cuando los proveedores sean sostenibles en el mediano plazo. Muchas esperan que las microfinanzas ayuden a una población extremadamente pobre, cuando en realidad este objetivo no se puede cumplir o muy

difícilmente se logrará (Capítulo 4). Esta es solo una pequeña selección sobre cómo la retórica adoptada encuentra obstáculos en la práctica.

En el debate sobre el estado de las microfinanzas en Nicaragua, los actores del sector son los que deben enterarse de los efectos de sus acciones. La tarea de orientar activamente los servicios financieros a los estratos marginales, tras haber analizado los mecanismos de selección y articulación de los mismos, expuestos en el estudio de caso (Capítulo 2), parece imperativa. Los dilemas de la estrategia de género, particularmente el de forjar una estrategia de expansión de escala al guardar una visión de empoderamiento, no pueden escapar a la atención de las intermediarias que proclaman tener un mandato al respecto (Capítulo 3). Cuando se trata de reformar el marco legal de las microfinanzas, es imprescindible contar con una visión sobre el futuro de las 278 intermediarias, al menos en su conjunto como sector (Capítulo 5). Es difícil moldear un sector heterogéneo y fragmentado, sobre todo al tratarse de políticas públicas que pretenden servir un bien común. Por ello es importante llevar un debate al seno del sector de microfinanzas, con elementos de análisis aportados desde afuera, de donde saldrán las iniciativas para mejorar las prácticas.

## Notas

<sup>1</sup> A esta red se afiliaron informalmente 14 ONGs, seis de las cuales están actualmente representadas en la institución gremial Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas (ASOMIF): ASODERI, CEPRODEL, FUNDACIÓN Nieborowsky, León 2000, FUEESI y ACODEP.

<sup>2</sup> Al respecto se consideran la actual Financiera Nacional de Inversiones (FNI) ya creada en 1993, el Fondo de Crédito Rural (FCR), los Fondos de Desarrollo Campesino (FONDECA) del IDR con recursos FIDA, y el INPYME a partir de 1997 como seguimiento de PAMIC, con fondos adicionales de Noruega y España.

## Referencias

Banco Central de Nicaragua, *Informes Anuales*, Managua, BCN, 2000 y 2001.

CGAP, *Donor Brief*, Number 9, Washington, D.C., December, 2002.

De Franco, M.A., 'La economía política de la ayuda externa', en: *El PNUD y Nicaragua ante el tercer milenio*, PNUD-Nicaragua, 2001.

Sánchez, S., *Financial Markets in Nicaragua*, The World Bank, Washington, D.C., 2000.



## EL MERCADO DE MICROFINANZAS

ARIE SANDERS Y HANS NUSSELDER

### 1. Introducción

En los primeros años de la década de los noventa, el gobierno nicaragüense llevó a cabo un proceso de ajuste estructural económico, respondiendo así a la crisis que el país había atravesado durante la década anterior. Una de las reformas contenidas en el programa fue la liberalización del sector financiero, que incluye la circulación de la moneda nacional y la remoción de controles a la tasa de interés. Desde ese entonces, las reformas estructurales han estado acompañadas por una política fiscal y monetaria orientada a la estabilidad macroeconómica. La reforma financiera condujo a cambios fundamentales en la estructura del sector financiero. Un paso importante fue la creación en 1991, de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, cuya finalidad era la de supervisar, vigilar y fiscalizar el funcionamiento del sistema financiero Nacional. Además, se autorizó el establecimiento de bancos privados para hacer frente a la creciente demanda de recursos financieros. Sin embargo, las reformas implementadas no resultaron en una mayor cobertura del sistema bancario (Sánchez, 1999). En comparación con los demás países centroamericanos, Nicaragua cuenta con el mercado financiero más reducido de la región tanto en términos de volumen como en el número de bancos.

Con las reformas financieras desapareció prácticamente el Estado como intermediario en el primer piso del mercado financiero. Una

medida radical fue el cierre del Banco Nacional de Desarrollo (BANADES) que, históricamente, había sido una de las fuentes de crédito de mayor importancia en el país. Con su cierre, muchos hogares perdieron su acceso al crédito. Este vacío crediticio dejado por el sector público fue parcialmente cubierto por iniciativas privadas provenientes del sector de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

Este artículo analiza el desempeño de las Instituciones de Microfinanzas (IMFs) en Nicaragua y busca identificar los factores que inciden en su proceso de expansión como sector. Nicaragua es un ejemplo interesante para el estudio regional de las microfinanzas en Latinoamérica, debido a la amplia presencia de agencias de cooperación internacional. Ellas impulsaron la creación de un gran número de IMFs con la finalidad de que los hogares de bajos recursos, en ausencia de la banca estatal, tuvieran mayores oportunidades de acceder a servicios microfinancieros. No obstante, esta iniciativa careció de una visión integral que permitiera una adecuada maduración del sector así como la consolidación de las entidades mismas, resultando en una dependencia permanente de fondos frescos para su funcionamiento.

El artículo desarrolla cinco temas principales. El primero describe los antecedentes del sector financiero en Nicaragua. El segundo presenta la demanda potencial de los servicios microfinancieros. El tercero evalúa la situación de las microfinanzas en Nicaragua, tomando en cuenta sus actores, cobertura y sostenibilidad de los servicios ofrecidos. El cuarto presenta las iniciativas tomadas por los diferentes actores en cuanto a la regulación financiera. Finalmente exponen las oportunidades, limitaciones y recomendaciones para el desarrollo del sector.

## **2. La Profundidad Financiera**

Este es uno de los indicadores claves para establecer si el sector financiero registra un crecimiento relativo en relación con los otros sectores. Al desarrollarse una economía, generalmente el sector financiero crece tanto en términos absolutos como relativos, puesto que este debería proveer los fondos para financiar la actividad de un sector productivo cada vez más monetarizado. La manera más común de medir la profundidad financiera del sector es a través de la razón M2 (la suma de la moneda en efectivo, depósitos de demanda,

cuentas a plazo y de ahorro), dividida por el Producto Interno Bruto (PIB).

Durante los últimos cinco años y también como resultado del repunte en la última parte de la década de los noventa, Nicaragua registró un aumento en los índices de profundidad financiera. A pesar del tamaño modesto de su economía en el Istmo, su índice de profundidad es el más alto en la región centroamericana, por el orden del 65 por ciento (Cuadro 1). Esto se debe principalmente a la alta participación del sector público en el crédito interno.

El crédito bancario canalizado al sector privado productivo se utiliza con frecuencia como indicador indirecto del grado de eficiencia del sistema bancario. El crédito al sector privado suele considerarse más beneficioso para el crecimiento de la economía a largo plazo, que el crédito público. Para el 2001 la participación del sector público en el crédito interno neto fue del 69 por ciento, reflejando la proporción desfavorable entre ambos sectores para mantener el fomento del crecimiento económico.

Las tasas de interés reales se han mantenido en un nivel elevado pero estable durante los últimos años (Cuadro 2). Las tasas pasivas han oscilado entre el 9 y 10 por ciento, reflejando que no se aplican, como en la década de los años ochenta, tasas reales negativas en la captación de fondos. Las tasas de interés activas reales han estado entre las más altas de la región. Esto se debe entre otros, a la política monetaria restrictiva y a la elevada tasa de encaje legal (las reservas de los bancos privados obligatoriamente mantenidas en el Banco Central de Reserva, con una tasa sustancialmente inferior a la del mercado). El encaje alto trae como consecuencia un aumento en el margen de intermediación por parte de la banca, sobre los fondos que le quedan para colocar en el mercado financiero.

Durante la década de los años noventa, la reforma del sector financiero Nicaragüense fue uno de los objetivos más importantes en los programas de ajuste estructural. La liberalización de las tasas de interés y la paulatina reducción del encaje estuvieron acompañadas por la modernización de la legislación y la regulación bancaria. Un elemento importante ha sido la creación de un Banco Central con una mayor autonomía, dando un carácter más técnico e independiente de los círculos políticos (Camacho *et al.*, 1999).

Respecto al sistema bancario, a finales del 2002 Nicaragua contaba con seis bancos privados cuyos activos totales ascendían a 1,929 millones de US dólares (Cuadro 3). Este sector se ha caracterizado por ser reducido dificultando las posibilidades de alcanzar economías

Cuadro 1. Indicadores del sector monetario, en porcentajes.

	<i>M2</i>	<i>PIB</i>	<i>Crédito público/Crédito interno</i>	
	<i>1997-2001</i>	<i>2002</i>	<i>1997 – 2001</i>	<i>2002</i>
Nicaragua	59.6	64.8	67.0	69.1
Promedio regional	40.0	41.2	14.1	9.7

*Fuente:* CMCA, 2002.

Cuadro 2. Tasas de intereses reales.

	<i>Tasas activas reales</i>		<i>Tasas pasivas reales</i>		<i>Margen de intermediación</i>	
	<i>1997-01</i>	<i>2002</i>	<i>1997-01</i>	<i>2002</i>	<i>1997-01</i>	<i>2002</i>
Nicaragua	23.4	25.5	9.3	9.4	14.1	16.1
Promedio regional	14.8	14.6	6.0	5.4	8.8	9.2

*Fuente:* Elaboración propia en base a los datos de CMCA, 2002.

Cuadro 3. Indicadores del sector bancario, diciembre 2002.

	<i>Nicaragua</i>	<i>Promedio regional</i>
Bancos	6	107
Activos (millones de US\$)	1,929	30,133
Crecimiento anual activos (%)	8.6	8.9
Activos/PIB (%)	76.3	50.5
Mora (%)	3.7	7.3
Margen (%)	11.3	9.4
Eficiencia (%)	4.2	4.8

*Fuente:* CMCA, 2002.

de escala que le permitan un funcionamiento más eficiente. El proceso de saneamiento se produjo a raíz de la quiebra de cuatro bancos en el período 1999-2001, algunos de estos casos resultaron en altos costos para el país.

### 3. La Demanda

La población total estimada de Nicaragua en 1998 fue de 4.8 millones de personas con una densidad poblacional de 35 habitantes por una km<sup>2</sup>. Menos de la mitad de las personas residen en las zonas rurales y una de cada cuatro habita en el departamento de Managua. Poco más del tercio de la población vive bajo el nivel de la pobreza, y el 10 por ciento, en pobreza extrema.

A través de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida en 1998, el Banco Mundial analizó la demanda de crédito con base en la unidad de hogares (INEC, 2000). Según los resultados de esta encuesta el 17 por ciento de los hogares usa algún tipo de crédito (un porcentaje tres veces mayor al registrado en 1993), dos tercios de ellos reciben sus créditos a través de las entidades financieras formales y semiformales y casi la mitad de los que reciben crédito lo usan para fines de consumo. Generalmente los hogares cuentan con un sólo crédito al mismo tiempo.

Sánchez (2000) estimó que el 40 por ciento de los hogares demuestra una demanda crediticia. Esta se relaciona con el nivel de los ingresos, el tamaño del hogar, el nivel educativo y la zona geográfica. La demanda se concentra mayormente entre los hogares pobres (42 por ciento) y los de pobreza extrema (44 por ciento). En el caso de los hogares en la zona Atlántica, la demanda es menor (un 21 por ciento), lo cual se puede atribuir a la falta de oportunidades para realizar inversiones atractivas.

A través de un modelo estadístico fueron determinados los factores que influyen en la demanda crediticia de los hogares. Según este modelo, los hogares que tienen problemas de liquidez y sin alternativas para obtenerla, son los que buscan el crédito. Además, la demanda de los hogares está más enfocada a tener liquidez para el consumo diario que para la realización de inversiones productivas.

Algunos factores que influyen en la demanda de los hogares se relacionan con las condiciones financieras del crédito. La exigencia de las garantías reales, sobre todo cuando el valor del bien hipotecado es mayor que el monto del préstamo, hace que el riesgo para el

prestatario sea demasiado alto cuando deba enfrentar problemas en el repago. Muchos hogares no quieren asumir este riesgo. El problema se agrava aún en casos donde el retorno sobre las inversiones resulta relativamente bajo, comparado con las tasas de interés cobradas por las IMFs. Pues, el costo directo del crédito asciende en promedio a 1.3 por ciento por mes, lo cual afecta la probabilidad de que los hogares soliciten un préstamo.

Obtener un préstamo no necesariamente satisface por completo la demanda crediticia de un hogar. Por el otro lado, el hecho de que un hogar no tenga préstamos, no siempre significa que éste no tenga acceso a crédito. Con respecto a las combinaciones de demanda y acceso de hogares, se pueden distinguir cuatro situaciones diferentes como se observa en la Figura 1:

- i) hogares que tienen demanda, pero no obtienen ningún crédito (restricción total);
- ii) hogares que no tienen demanda y por ende, no solicitan crédito;
- iii) hogares que han obtenido crédito, pero no la suma deseada (prestatarios restringidos);
- iv) prestatarios que han obtenido la suma deseada (prestatarios no restringidos).

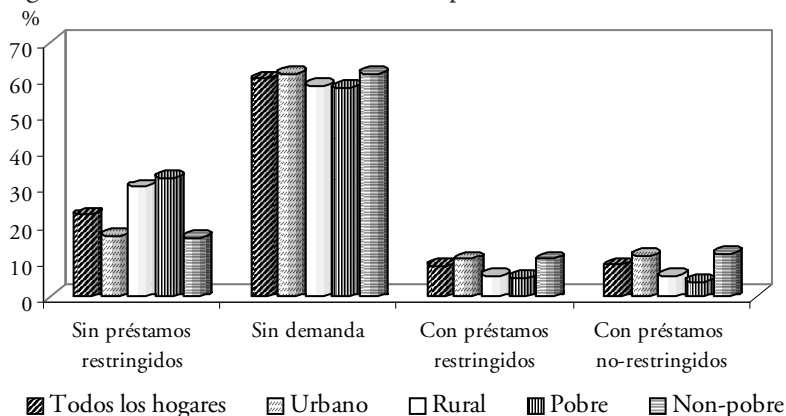
En Nicaragua, la restricción al acceso a crédito es bastante alta: solo el 9 por ciento de los hogares ha logrado un préstamo con el monto deseado bajo las condiciones establecidas. En cambio, el 23 por ciento de los hogares se encuentra en una situación de restricción total de acceso al crédito, mientras que otro 8 por ciento tiene una demanda solo parcialmente satisfecha. Son particularmente los hogares rurales y pobres los que sufren de restricciones en el acceso crediticio, aún cuando ellos tienen una demanda mayor.

#### 4. Evolución de la Oferta

##### *Los actores*

Las IMFs nicaragüenses se pueden clasificar en tres categorías: las instituciones reguladas, como bancos comerciales y sociedades financieras; las cooperativas de ahorro y crédito (CAC); y las no reguladas, que incluyen principalmente las ONGs y algunas empresas privadas. Según inventario realizado por el Proyecto COSUDE-PROMIFIN, existen cerca de 300 IMFs activas a nivel nacional y su mayoría, son cooperativas. Un panorama general de los actores y el volumen de operaciones se observa en el Cuadro 4.

Figura 1. Restricciones en el acceso a préstamo.



Cuadro 4. Características de los actores microfinancieros, al 31 de marzo 2002.

Sector	Número	Cartera total (miles de US\$)	Clientes (no.)	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
ONGs	93	75,139	227,834	330	808
Sociedad Anónima	3	2,517	3,733	674	839
<i>Total</i>	<i>278</i>	<i>126,553</i>	<i>311,243</i>	<i>407</i>	<i>455</i>

Fuente: Blijdenstein, Nusselder y Rosales, 2002.

Las dos instituciones que ofrecen servicios microfinancieros en forma regulada y en volumen mayor son FINDESA y CONFIA. Ambas tienen una historia similar, fueron anteriormente ONGs que ofrecían microcrédito al sector de las microempresas. A través de programas intensivos de asistencia técnica de la cooperación internacional, ambas instituciones lograron convertirse en empresas financieras reguladas por la Superintendencia. Además, son las IMFs de mayor tamaño y manejan actualmente en conjunto un monto por el orden de 21 millones de US dólares.

Las Cooperativas de Ahorro y Crédito son entidades relativamente antiguas, pero recién a partir de los 90 están consideradas como proveedoras de servicios microfinancieros. Según información disponible, existe un total de 180 CAC que en conjunto manejan una cartera de 28 millones de US dólares y atienden a unos 60,000 asociados. La cartera promedio de estas cooperativas es más modesta, asciende a cerca de 156,000 US dólares. Este promedio fuera menor si no se encontrara en esta categoría la Caja Rural Nacional (CARUNA) que tiene como cartera 3,5 millones de US dólares, atendiendo a más de siete mil clientes. Del punto de vista legal, las cooperativas están funcionando bajo la supervisión del Ministerio de Industria y Trabajo. Además, tienen la facultad para captar ahorros de sus socios.

El grupo de actores más importantes es el de las ONGs, tanto en volumen agregado de cartera (más de 75 millones de US dólares) como en número de clientes (casi 230,000). A diciembre del 2001, las ONGs participaron con un 60 por ciento de los créditos otorgados y atendieron el 73 por ciento de los clientes. Estas ONGs demuestran un carácter heterogéneo tanto en objetivos planteados, en metas a grupo cumplir y tamaño de las carteras, como también alcance geográfico, cantidad de clientes y tamaño del equipo de trabajo. Operan organizaciones que trabajan localmente con grupos conformados por unas 30 personas, cuya cartera no supera los 10,000 US dólares. Pero además existen instituciones microfinancieras especializadas, con carteras superiores a 5 millones de US dólares distribuidos entre 5,000 clientes o más.

### *Cobertura*

Un reciente estudio reveló que los recursos de los tres sectores de IMFS, es decir las financieras, las CAC y las ONGs, ascendían a finales del 2001 a 127 millones de US dólares distribuidos entre 311 mil clientes (Blijdenstein *et al.*, 2002). Este volumen representa el 18 por ciento de la cartera total de la banca privada, la cual asciende a 696 millones de US dólares a la misma fecha. Las IMFS 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. El dato refleja que el sector microfinanciero – a pesar de operar en una escala muy inferior a la banca privada – tiene una presencia física más amplia, atendiendo estratos populares cuyo costo de transacción para acceder a fuentes crediticias es menos elevado.

En la distribución de la clientela según sexo, llama la atención que la participación de la mujer al nivel de las IMFS es alta: más del



Cuadro 5. Distribución de las carteras microfinanzas según tipo de IMF y región, en millones de US dólares, al 31 de diciembre 2001.

<i>Región</i>	<i>Cooperativas</i>		<i>Financieras</i>		<i>ONG</i>		<i>Sociedad Anónima</i>		<i>Total</i>	
	<i>Cartera</i>	<i>Oficinas</i>	<i>Cartera</i>	<i>Oficinas</i>	<i>Cartera</i>	<i>Oficinas</i>	<i>Cartera</i>	<i>Oficinas</i>	<i>Cartera</i>	<i>Oficinas</i>
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
<i>Total</i>	<i>27,370</i>	<i>211</i>	<i>20,739</i>	<i>19</i>	<i>73,810</i>	<i>220</i>	<i>2,518</i>	<i>5</i>	<i>124,433</i>	<i>455</i>

*Fuente:* Blijdenstein, Nusselder y Rosales, 2002.

57 por ciento de los prestatarios son mujeres. No existe una clara evidencia sobre la participación femenina en las carteras, pero generalmente el monto promedio de una mujer es menor al de un cliente masculino. Se estima que la mujer recibe cerca del 40 por ciento de la cartera colocada, lo cual implica que el préstamo promedio de un hombre es dos veces superior al de una mujer.

Si se analiza la distribución según zona, se observa que hay una concertación de los servicios microfinancieros en los departamentos de Managua y Matagalpa (Región Central). Una de cada cuatro oficinas de las IMFs se encuentra en estos dos departamentos. Además, de cada dólar colocado, 65 centavos se otorgan allí (Cuadro 5).

La concentración de la oferta en algunos departamentos ha resultado en una saturación del mercado. El aumento de la competencia tiene como ventaja que las IMFs deben desarrollar productos financieros más novedosos, con el afán de ajustar su oferta a la demanda existente. Sin embargo, esto aumenta el riesgo de sobre-endeudamiento de los clientes, lo cual haría incrementar los niveles de morosidad. En la ciudad de Matagalpa ya se ha dado el caso de una asociación de deudores, lo que refleja un alto nivel de endeudamiento, sobre todo luego del abrupto descenso del precio del café.

En cuanto a la distribución de los fondos según actividad económica, de ASOMIF cuyos miembros representan el 41 por ciento de la oferta nacional, se encontró que el 38 por ciento de las carteras están colocadas en el sector de comercio, seguido por el sector agropecuario (36 por ciento). La alta participación del sector agropecuario en las carteras de los miembros ASOMIF no solo refleja la importancia del agro como sector, sino también que las IMFs atienden a un grupo de clientes que pertenecen al sector de bajos recursos.

### *Sostenibilidad*

Las IMFs fueron establecidas en una época donde se prestaba poca atención a los criterios de sostenibilidad y eficiencia operativa. Hasta la mitad de la década de los noventa, el objetivo principal de una IMF era meramente el de atender el mayor número posible de pequeños empresarios con dificultades para acceder a recursos financieros del sector formal. Raramente se tomaba en cuenta los costos del servicio prestado, aún cuando existía un margen para incrementar el costo de crédito a los clientes, en vista de la falta de alternativas para la población atendida. El gradual aumento de la competencia entre las IMFs y las exigencias por parte de las agencias

de cooperación, hacen hoy en día que la sostenibilidad y la eficiencia se han convertido en un tema medular. El grado de eficiencia de las IMFs normalmente se refleja en el nivel de costos administrativos en relación con el volumen de cartera.

Según MicroRate, en junio 1999 las entidades de mayor importancia en la industria de microfinanzas en América Latina, poseían una eficiencia administrativa de un 15 a un 20 por ciento (Farington, 2001). Para el caso de Nicaragua, Von Stauffenberg *et al.* (1998) encontró que las IMFs utilizaban en costos administrativos 50 centavos de cada Córdoba colocado, clasificándolas por ende genéricamente como entidades ineficientes.

En el 2003 se elaboró un nuevo estudio por CDR-ULA sobre el estado de las organizaciones microfinancieras (Nusselder y Sanders, 2002). A través de una muestra de siete IMFs consideradas como exitosas, se realizó un estudio comparativo de su desempeño financiero en relación con las mejores IMFs a nivel latinoamericano. Para este propósito se aplicó la lista de referencia mantenida por MicroBanking.<sup>1</sup> Los hallazgos más importantes de este estudio fueron los siguientes.

- i) Las IMFs investigadas están cerca de su nivel de autosuficiencia operativa y financiera, y sus resultados son mejores que en el grupo de referencia. Algunos de los factores que explican la diferencia entre ambos, tienen que ver con el modesto nivel de costos operativos, como parte de los ingresos financieros. Las ventajas del grupo de nuestro estudio son sus gastos relativamente bajos para la gestión de recursos externos, así como las provisiones para los créditos de difícil recuperación y los bajos costos administrativos.
- ii) La eficiencia administrativa de las siete IMFs del estudio es significativamente superior a la de las IMFs latinoamericanas de referencia. Dentro del grupo de IMFs nicaragüenses no se encontró una relación directa entre la escala (tamaño de la cartera) y la eficiencia. Factores alternativos que pueden explicar la mayor eficiencia de las IMFs nicaragüenses serían: a) sueldos relativamente bajos del personal técnico; y b) la mayor competencia en el sector, lo cual exige que las IMFs ejerzan un mejor control sobre sus costos operativos.
- iii) La productividad por equipo para las IMFs de referencia fue mayor que las IMFs nicaragüenses del estudio. Sin embargo, si se valora únicamente el personal técnico de la entidad (oficiales de crédito) y la cantidad de préstamos otorgados por cada oficial, la productividad de las nicaragüenses era más elevada. En promedio, las IMFs del

estudio tienen más personal administrativo que oficiales de crédito, en comparación con las de referencia. Una posible explicación es que las organizaciones nicaragüenses aún cuentan con sistemas de información gerencial relativamente rudimentarios.

iv) Dentro del grupo de IMFS del estudio se encontraron importantes diferencias en cuanto a la estructura del capital y el patrimonio. Es decir, las IMFS nicaragüenses han adquirido la mayor parte de sus fondos a través del mercado (captación de ahorros y préstamos en los mercados nacionales e internacionales), mientras que las de referencia han estado recibiendo recursos financieros bajo condiciones blandas. Al 31 de diciembre del 2001, las IMFS del estudio tenían en promedio un 60 por ciento del valor de la cartera bruta, adquirida mediante préstamos gestionados bajo condiciones comerciales: más que las de referencia. Así, no es de sorprender que el patrimonio de las IMFS de nuestro estudio representaba el 25 por ciento de los activos, mientras que en las de referencia conformaban el 35 por ciento.

A nivel internacional, la pregunta es si los programas de microfinanzas son eficientes y si se relacionan con los conceptos de sostenibilidad y viabilidad. Este cuestionamiento valora principalmente la dependencia de los programas de microfinanzas de los subsidios públicos y privados. Las definiciones establecidas por Otero y Rhyne (1994) para identificar los diferentes niveles de desarrollo de las IMFS señalan lo siguiente.

*Nivel 1. Altamente subsidiados.* Programas cuyos ingresos de cartera son insuficientes para cubrir sus costos y de hecho reciben más de la mitad de sus ingresos por fuentes de la cooperación. En este nivel, las organizaciones sólo pueden acceder a fondos con condiciones financieras blandas, existe un alto riesgo de pérdida por inflación y una dependencia permanente de una agencia donante.

*Nivel 2. Programas con subsidios menores.* Los ingresos generados por el fondo de crédito cubren los costos financieros y parte de los costos operativos. En el financiamiento externo a este nivel se requieren condiciones especiales para cubrir gastos operacionales y la inflación, mediante subsidios directos y a través de préstamos blandos.

*Nivel 3. Programas con una autosuficiencia operativa.* Los ingresos cubren los costos financieros y operativos, pero existen limitaciones para proteger el fondo de la inflación o para pagar préstamos con condiciones comerciales. El subsidio externo se limita a tasas de interés relativamente blandas en las condiciones de préstamo.

*Nivel 4. Programas con una autosuficiencia financiera.* Todos los costos son cubiertos por ingresos generados a través del fondo. La organización está en capacidad de obtener recursos en el mercado financiero bajo condiciones comerciales.

De las siete IMFs nicaragüenses del estudio del CDR-ULA, tres han probado estar en el nivel 4, tres en el 3 y una en el 2. El resultado promedio se considera como positivo, reflejando que la muestra tomada del sector de microfinanzas en Nicaragua (ya) no justifica dictámenes genéricamente negativos sobre el sector.

Por el otro lado, la experiencia que resulta con frecuencia de evaluaciones realizadas en otras IMFs, es que muchas aún están lejos de alcanzar una autosuficiencia operativa. Particularmente, son de dudosa sostenibilidad los fondos manejados por las organizaciones con agendas sociales. Se estima que de las 80 IMFs especializadas de Nicaragua, sólo ocho generan ingresos suficientes para ser sostenibles. Según el Banco Mundial (2002), el sector microfinanciero es sumamente débil e ineficiente. Este resultado no significa que la actividad de microfinanzas no sea viable, sino que el éxito requiere de una cultura empresarial y una metodología propia que solo unas pocas IMFs han logrado desarrollar.

## 2. Limitaciones y Oportunidades para el Desarrollo

La experiencia de las microfinanzas en Nicaragua provee lecciones importantes para América Latina en cuanto al proceso de maduración. La amplia presencia de agencias cooperantes en el país y el interés general despertado durante los años noventa, ha resultado en una oferta amplia de recursos de crédito por la vía de las IMFs. Esta oferta brinda un valioso sustituto a la desaparecida banca estatal de los años noventa, y a la modesta atención de la banca privada a los sectores populares del país. Cerca del 20 por ciento o más de la población nacional se puede considerar, en forma directa o indirecta, como usuario de los servicios de una IMF.

Por otra parte, la amplia oferta de las microfinanzas está directamente relacionada con la disponibilidad de recursos de agencias donantes y del mismo estado. La crítica expresada por observadores fuera de la comunidad donante en Nicaragua es clara: la estrategia de quedarse relativamente pasivo ante la evolución sesgada del sector, puede tener un precio alto, si no se hace un esfuerzo por coordinar, primero entre donantes y, luego con otros

actores, los lineamientos para promover un entorno facilitador. El hecho de que Nicaragua se halle lejos de una verdadera industria microfinanciera, tiene que ver con la relativa dispersión de las estrategias de intervención. Unas están enfocadas en el apoyo casi directo de los estratos productores del país, mientras que otras fomentan el desenvolvimiento de intermediarias individuales o en su conjunto como sector. Por lo general, la masiva inyección de recursos de crédito se dio sin aplicar un buen sistema de rendición de cuentas en el nivel nacional. Las dificultades en la transferencia de fondos de crédito demuestran la relativa arbitrariedad con la que se manejan los lineamientos de apoyo financiero.

Hasta el momento, las IMFS se han visto limitadas en sus estrategias de expansión de servicios. Con la excepción de las cooperativas, los servicios se han limitado a la colocación de préstamos. Sus políticas financieras están legalmente circunscritas y la tasa de interés restringida dentro de un máximo promedio derivado del sector bancario. El régimen de garantías se ha ido aplicando en una forma pragmática, sin que se apliquen reformas como las introducidas en Bolivia. Si bien su desempeño financiero se compara favorablemente con un grupo de intermediarias de referencia, este resultado se ha producido a pesar del entorno nacional de donde han surgido. Hasta la fecha, las IMFS no han podido ejercer un papel de intermediarias, ni en la calidad ni en la cantidad que se hubiera podido esperar.

En relación con lo anterior, el problema más estructural del sector es la falta de regulación y supervisión. Las IMFS no reguladas carecen de una estructura donde sus actividades sean supervisadas. La falta de una estructura legal para realizar actividades de intermediación financiera, afecta su funcionamiento y sostenibilidad a largo plazo. Las ONGs no pueden ofrecer los servicios de ahorro, y dependen de los fondos de la cooperación internacional. Además, a través de la regulación se puede mantener la competitividad del sector financiero, en el sentido de que deberían operar un número suficiente de actores intermediarios para asegurar la adjudicación de capital y los servicios de pago al sector real de la economía, así como una libre competencia en el reclutamiento de clientes (Fiebig, 2001).

### *Crear el ambiente político*

Las reformas financieras durante los años noventa han contribuido a un mejoramiento general del ambiente financiero en el país. Sin embargo, aun no existe una política favorable para el desarrollo de las microfinanzas, ejemplo de ello son las restricciones a las tasas de

interés sobre los préstamos y las limitaciones legales en cuanto a las garantías.

A corto plazo es necesario que el gobierno nicaragüense defina una política adecuada hacia las microfinanzas, en estrecha relación con la cooperación internacional que tiene la posibilidad para financiar nuevas iniciativas. Es crucial reconocer que las actividades e iniciativas de la cooperación internacional son aisladas y que se debe definir un enfoque más integrado para el desarrollo del sector. La falta de una coordinación adecuada, a pesar de las buenas intenciones individuales para solucionar los problemas de liquidez de las IMFS, podría aumentar los costos totales para proveer este servicio, además, estaría afectando la creación de un mercado verdadero de microfinanzas.

### *Fortalecer la infraestructura financiera*

La tendencia en Nicaragua ha estado enfocada en la creación de IMFS y programas financieros, dejando a un lado el establecimiento de una infraestructura que apoye, fortalezca, y asegure la sostenibilidad de las IMFS y los programas de microfinancieros.

El desafío más importante para el sector es la creación de un marco de regulación y supervisión adecuado, que no afecte las metodologías innovadoras aplicadas por las IMFS para entregar servicios financieros ajustados a la población de bajos recursos.

Otro tema importante es el desarrollo de los sistemas de colección y divulgación de información de los prestatarios. El intercambio de información entre las IMFS es limitado para realizar una evaluación completa de sus clientes prestatarios. La cooperación podría jugar un papel importante en este tema. Para ello, sería necesario un análisis sobre las posibilidades y limitaciones para el funcionamiento de un centro de riesgo independiente. Adicionalmente, se debería fomentar una cultura para compartir la información entre las IMFS.

En un entorno como el encontrado en Nicaragua, en donde existe un número importante de IMFS (cerca de 300), la supervisión planteada podría tornarse en una tarea compleja y de difícil ejecución, en tal sentido, las medidas a tomar en torno al tema deberían impulsar alianzas estratégicas entre las IMFS con la finalidad de lograr una mayor integración y fortalecimiento de las mismas. En países donde se ha introducido un marco regulatorio para las IMFS, como en el caso de Bolivia, la tendencia ha sido la fusión de entidades homólogas.

### *Desarrollo institucional*

El enfoque actual de la cooperación internacional en Nicaragua ha resultado en iniciativas aisladas y en el otorgamiento de subsidios para operaciones no sostenibles. El enfoque propuesto por algunas agencias de cooperación en cuanto a la población meta a atender, ha resultado en una cobertura limitada. Asimismo, el desarrollo de una gran cantidad de IMFs independientes afecta la viabilidad financiera de las mismas, debido a que no se pueden aprovechar las economías de escala. Por lo tanto es importante que se abra una discusión sobre el futuro del sector y el papel de las IMFs, tomando en cuenta los costos que implica el mantener una oferta tan amplia.

Las experiencias indican que las instituciones fuertes son manejadas por personas capacitadas. A través de una evaluación de la capacidad instalada al nivel de las IMFs, se deberían ofrecer programas de capacitación como parte del desarrollo institucional. Las iniciativas de PROMIFIN para desarrollar un programa de diplomado en microfinanzas, es un paso importante para crear instrumentos que aporten al fortalecimiento de las IMFs.

Existe la necesidad de ampliar la frontera microfinanciera hacia el sector rural donde la cobertura ha sido limitada. En tal sentido, es importante apoyar iniciativas que permitan el desarrollo de productos tendientes a mejorar la eficiencia y el alcance a una mayor profundidad.

## **5. Observaciones finales**

En comparación con la mitad de la década de los noventa, el sector de intermediarias microfinancieras ha avanzado sustancialmente. Su cobertura es mayor en número de clientes, a pesar de que en el medio rural se presenta aún una demanda que solo está satisfecha en forma parcial. En un estudio comparativo realizado en el 2002, su desempeño estaba por encima de un grupo de otras entidades microfinancieras latinoamericanas, según criterios de rentabilidad, eficiencia y productividad por técnico contratado. Además, su nivel de financiamiento externo era mayor que en el grupo de referencia, lo cual refleja su credibilidad en el mercado internacional de finanzas de desarrollo.

La conclusión de lo anterior pudiera ser que el sector de microfinanzas cuenta con buenas perspectivas para remplazar un



sector bancario que – también a raíz del reciente proceso de saneamiento – ya no está en condiciones de prestar a hogares de escasos recursos. Sin embargo, tres factores inciden en el futuro desarrollo del sector: en primer lugar, la mayoría de las IMFs es fuertemente dependiente de fuentes de cooperación externa y no tienen la facultad de captar ahorros por parte de sus propios clientes. Este factor implica que las microfinanzas no se han podido integrar en el sector financiero formal, tal como ha sido el caso en, por ejemplo, los países andinos.

Segundo, la relativa abundancia de fondos externos ha conducido a la fragmentación de intermediarias, de las que operan cerca de 300 y, gran parte de ellas, en forma especializada. La consolidación y racionalización del sector no puede darse mientras que las IMFs consigan recursos individualmente de una gama de patrocinadores. Por ende no se realiza un proceso de economía de escala que implique fusiones, adquisiciones y salida del mercado tal como ha sido el caso del sector bancario.

Los dos problemas anteriores solo se pueden enfrentar cuando se presenten las condiciones idóneas para transformar el sector de microfinanzas como verdadera ‘industria’ en el sector regulado bajo un régimen de mercado. Ello requiere mecanismos de intercambio, concertación y regulación del sector con participación del Estado, actores del sector y los mismos organismos de cooperación. Tales mecanismos deberían de permitir la formulación de políticas sectoriales enfocadas en la viabilidad y competitividad del sector en su conjunto, y cada vez menos en la promoción de una entidad mantenida por la cooperación. Para hacer efectiva una política dirigida a los estratos pobres de la sociedad nicaragüense, el desafío está en cómo hacer una intermediación financiera eficiente al aprovechar las economías de escala.

## Nota

<sup>1</sup> IMFs incluidas en el estudio: AVANCE, CARUNA, FUNDEPYME, FDL, FINDE, FODEM y PRODEL. El grupo de referencia estuvo conformado por nueve IMFs: ACODEP (Nicaragua), ADRI (Costa Rica), BanGente (Venezuela), CONFIA (Nicaragua), FAMA (Nicaragua), Finsol (Honduras), FONDECO (Bolivia), OEF (El Salvador) y ProEmpresa (Perú).

## Referencias

- ASOMIF, *Microfinanzas*, Número 1, 2001.
- Blijdenstein J., H. Nusselder y P. Rosales, *Nuevas políticas sobre las microfinanzas: Coordinación para su viabilidad en Nicaragua*. CDR-ULA y Faceta Central, San José, 2002.
- Camacho, A., L. Castro y A. Rodríguez, *Centroamérica: Balance macroeconómico y estado actual de los sistemas financieros*, Programa Nacional de Competitividad Nicaragua, INCAE, Nicaragua, 1999.
- CMCA, *Informe económico regional 2002*, Costa Rica, Consejo Monetario Centroamericano, San José, Costa Rica, 2002.
- Farrington, T., 'Efficiency in Microfinance Institutions', in: *Focus on Efficiency*, MBB Issue, Number 4, 2000.
- Fiebig, M., A. Hannig and S. Wisniewski, *Savings in the Context of Microfinance: State of Knowledge*, Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP), Working Group on Savings Mobilization, GTZ, Eschborn, 1999.
- INEC, *III Censo Nacional Agropecuario*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Nicaragua, 2002.
- Legovini, A., *The Distributional Impact of Loans in Nicaragua: Are the Poor Worse Off?*, The World Bank, Washington D.C., 2002.
- Micro Banking Bulletin, *Focus on Productivity*, MBB Issue, Number 6, Washington, D.C., 2000.
- Nusselder, H. y A. Sanders, *La maduración de las microfinanzas en Nicaragua*, Estudio para PROMIFIN-COSUDE, CDR-ULA, 2002.
- Otero, M. and E. Rhyne, *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, IT Publications, London, 1994.
- Rutherford, M., *The Poor and their Money*, Oxford University Press, 2000.
- Sánchez, S., *Financial Markets in Nicaragua*, The World Bank, Washington, D.C., 2000.
- Von Stauffenberg, D., T. Farrington and L. Tortorelli, *Microfinance in Nicaragua. An Assessment Prepared for the United Nations Development Program*, Private Sector Initiatives Corporation, Washington, D.C., 1998.

## EL MICROCRÉDITO Y EL ALIVIO DE LA POBREZA RURAL

BEN D'EXELLE, JOHAN BASTIAENSEN Y MIGUEL ALEMAN

### 1. Introducción

El sector microfinanciero ha estado preocupado, desde el principio, por la reducción de la pobreza. Otro aporte conceptual ha sido ciertamente el de reconocer que los pobres no estaban tan necesitados de subsidios, sino más bien de igualdad de oportunidades. El acceso al crédito a las tasas de interés comerciales, se suponía que contribuiría en forma decisiva a estas oportunidades, haciendo que el microcrédito fuera atractivo puesto que este es un medio barato y autosostenible, para combatir la pobreza. En forma gradual, la consolidación de las 'mejores prácticas' condujo a la creciente convicción de que las instituciones microfinancieras (IMFs) que siguen los principios de la banca sólida, eran también las más eficientes en la reducción permanente de la pobreza (Yaron *et al.*, 1997). Sin embargo, esta visión más bien optimista ha recibido críticas. Las versiones más extremas de la tendencia de la 'sostenibilidad', tal como el influyente Programa de Finanzas Rurales de la Ohio State University ha estado bajo el ataque del campo del 'alivio de la pobreza'. Este último plantea que no se debiera de asumir un enlace automático entre el éxito financiero y el de desarrollo (Morduch, 2000).

El 'cisma microfinanciero' entre el campo de la 'sostenibilidad' y el de la 'pobreza' persiste. En un intento por reconciliar ambos enfoques, se hicieron varias contribuciones con el objeto de clarificar

sus respectivos supuestos (Schreiner, 2002; Morduch, 2000; Rhyne, 1998). Esas contribuciones críticas restituyeron la 'profundidad de la cobertura' – es decir, la medida en que los pobres son atendidos – como criterio importante de evaluación al lado de los criterios de escala y sostenibilidad financiera (Morduch, 2000). En forma simultánea, las capacidades e incapacidades de los programas microfinancieros para alcanzar al 'pobre' (Dunford, 2000; Hickson, 2001; Wright and Dondo, 2001; Evans *et al.*, 1999; Navajas *et al.*, 2000) o para aliviar la pobreza (Mosley and Hulme, 1998) se han evidenciado en mayor grado.

Dentro de este debate sobre la eficacia de las microfinanzas para aliviar la pobreza, se ha dado poca atención al enraizamiento local de una IMF, es decir, cómo se relaciona una IMF con las redes sociales de una localidad y las 'reglas del juego' prevaletentes (incluyendo su aplicación forzosa). Con este enfoque renovado y explícito sobre los pobres, se ha dado atención a asuntos colaterales, mecanismos que protegen los resultados financieros, así como el diseño de productos financieros a la medida de las necesidades de los pobres (Wright and Dondo, 2001; Hickson, 2001). Sin embargo, la necesidad de reducir costos de transacción mediante tecnología innovadora socio-financiera requiere usualmente de una articulación fuerte con las estructuras sociales en el nivel local. Estas estructuras sociales contienen procesos excluyentes que están inherentes a la pobreza (Bastiaensen *et al.*, 2002; Bromley, 1998). Todavía, el tema de cómo las IMFs están articuladas con las arenas socio-políticas, por lo general se han ignorado, aun así esto último se puede esperar para incidir notablemente en la capacidad para servir a 'los pobres'.

En este capítulo se analiza el enraizamiento del Fondo de Desarrollo Local (FDL) en el Valle Quilalí y la forma como se relaciona con la cobertura del Programa. En la siguiente sección presentamos una breve descripción de la región del estudio, la cual incluye una corta revisión histórica, necesaria para comprender mejor las complejidades políticas actuales. Sección 3 contiene un historial conciso de las experiencias del FDL en Quilalí. El tema principal, desarrollado en Sección 4, se centra en el enraizamiento local del FDL y ofrece un diagnóstico tentativo del proceso de exclusión social. En la sección final se presentan observaciones generales acerca de la estrategia de intervención del FDL.

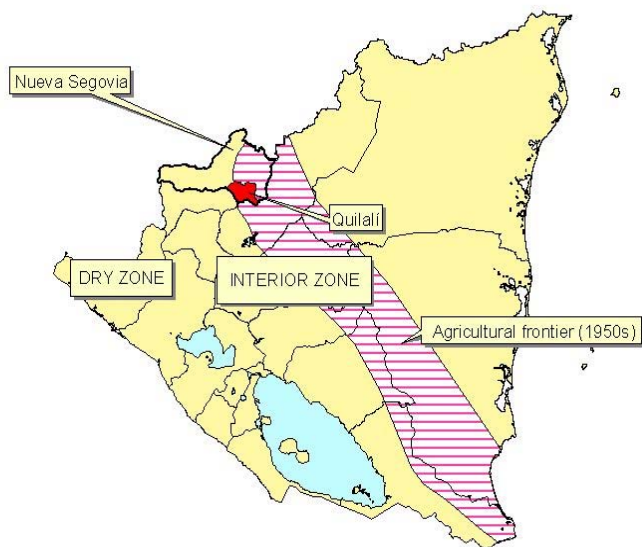
## 2. La región del estudio: presentación y breve revisión histórica

El Valle de Quilalí está localizado en el Departamento de Nueva Segovia (Mapa 1). Es una región remota a un día completo de viaje desde la capital Managua. Este valle se conoce también como el Valle de San Bartolo. El lugar incluye 12 comunidades con unas 3000 familias. Sus suelos profundos y fértiles, su topografía plana y sus patrones de precipitación lluviosa hacen del Valle una de las Zonas con mayor potencial agrícola al norte de Nicaragua.

Esta región se abrió durante los años cincuenta como una frontera agrícola campesina. La oportunidad para ganar acceso a una tierra abundante y barata atrajo a numerosos agricultores pobres, pero también a otros menos necesitados, provenientes de la región seca al oeste de Nicaragua. Muchos de ellos dejaron esta región a causa de frecuentes crisis resultantes de las sequías. Otros perdieron sus tierras por la expansión de fincas cafetaleras y ganaderas a gran escala. El proceso de colonización campesina en Quilalí fue promovido activamente a través de inversiones en infraestructura por el régimen de Somoza. En el proceso de colonización significó una incorporación acelerada de grandes extensiones cultivables para producción de cultivos alimenticios, café y ganado. A la vez se fueron atenuando las presiones que demandaban una reforma agraria en las áreas de mayor densidad poblacional al oeste del país. Tanto la abundancia de tierra fértil y los precios favorables de los alimentos, cerdos, café y ganado habilitaron a muchos de los inmigrantes campesinos para acumular algunos recursos y establecer fincas familiares productivas. Dadas las condiciones prevalecientes favorables y empleando prácticas de mediería y de patrocinio con los agricultores más ricos<sup>1</sup>, aun algunos de los inmigrantes más pobres tuvieron éxito. De esta forma, muchos de los agricultores medianos y grandes consolidaron su base económica antes de la caída del régimen de Somoza.

En 1979 Nicaragua inició otra página histórica con la llegada de la Revolución Sandinista. El nuevo régimen revolucionario implementó un proyecto nacional centralizado, caracterizado por una reforma agraria y un control estatal. Estas políticas condujeron rápidamente a problemas políticos con la sociedad campesina establecida en la frontera agrícola. Quilalí fue una de las zonas que más temprano y con mayor fuerza se resistieron al proyecto revolucionario Sandinista. Se convirtió en el escenario de una rebelión campesina armada, ampliamente patrocinada por los Estados

Mapa 1. Ubicación del Valle de Quilalí.



Unidos. El Valle sufrió duramente en la resultante guerra de contrainsurgencia del ejército Sandinista.

La resistencia campesina se derivó, en parte, del conflicto entre la 'economía moral' de las tradicionales relaciones entre los terratenientes y los campesinos, y la retórica revolucionaria del 'antagonismo entre las clases', transportada de las zonas urbanas (Horton, 1998). De hecho, mediante relaciones informales que los campesinos tradicionales habían establecido con diversos terratenientes, se aseguró un acceso, aunque limitado, a los recursos básicos. La reforma agraria Sandinista, basada en la expropiación de extensas propiedades privadas, afectó a estos terratenientes y en consecuencia, puso en peligro el acceso a recursos esenciales y la red de protección social de muchos campesinos. Por esta época, el proyecto restringió las expectativas que los campesinos pudieran haber tenido de establecer sus propias fincas familiares y los dejaron con la perspectiva de una vida no deseada como trabajadores de una cooperativa o una finca estatal.

La respuesta Sandinista a esta resistencia local fue la de intensificar la reforma agraria. No solamente fueron afectados los grandes terratenientes sino también, en grado creciente, el sector de los

medianos productores quienes inicialmente habían simpatizado con la revolución. En breve plazo, estos se opusieron a la revolución y muchos de ellos tomaron posiciones de liderazgo en la ‘resistencia armada’ (Horton, 1998). En un intento por reducir el apoyo a las fuerzas ‘contra-revolucionarias’, el ejército Sandinista evacuó por la fuerza las montañas del norte de Quilalí. Centenares de familias fueron trasladadas a las cooperativas Sandinistas que habían sido establecidas en el Valle. Las cooperativas fueron defendidas por el ejército Sandinista frente al movimiento contra-revolucionario. Los disidentes fueron obligados a refugiarse en Honduras o a integrarse a las fuerzas contra-revolucionarias. Obviamente, esto incrementó la polarización pues la población fue empujada a tomar partido en el conflicto.

La reforma agraria Sandinista podía contar con el apoyo de los recién llegados campesinos sin tierra originarios de la zona seca. El conflicto civil fue también la expresión de tensiones regionales que resultaron del problema de la falta de tierra en esta zona seca. Los campesinos sin tierra se integraron en las cooperativas Sandinistas para tener acceso a la tierra. Pero en cambio, los grandes propietarios resistieron a la expropiación de su tierra, mientras que los campesinos tradicionales resistieron a su integración a las cooperativas Sandinistas. En breve, el proyecto Sandinista y el conflicto resultante generaron una transformación radical de la estructura agraria, por su abrupta ruptura con previas relaciones ‘históricas’.<sup>2</sup>

A comienzos de los años noventa, concluyó el conflicto armado luego de una inesperada derrota electoral del partido Sandinista. La desmovilización de las fuerzas armadas y el regreso de las familias que habían huido de la violencia hicieron de Quilalí una de las municipalidades con la mayor tasa de migración. Los combatientes desmovilizados del ejército Sandinista, así como las fuerzas de los ‘contras’, recibieron un apoyo sustancial para desarmarse y reintegrarse a la vida normal. Para facilitar la reconciliación y su recuperación económica, el nuevo gobierno de Violeta Chamorro aportó considerables recursos a los sectores de los ‘contras’. Estos ‘contras’ también negociaron nuevas propiedades privadas, irónicamente a través de procesos similares de reforma agraria contra los cuales ellos mismos habían previamente levantado sus armas<sup>3</sup>. Sin embargo, estos acuerdos no fueron completamente cumplidos por el gobierno central. Subsecuentemente, las previas fuerzas ‘contras’ se reagruparon en un movimiento ‘re-contra’ que con frecuencia protestaron con armas para forzar al gobierno central a

cumplir con los anteriores acuerdos. Estos sectores 're-contras' se organizaron mejor y, políticamente representados a nivel nacional lograron acceso en creciente medida a recursos externos.

Desde mediados de los años noventa, la región enfrenta una rápida declinación del interés del gobierno y del flujo de recursos a la región. La excepción fue un corto, pero sustancial resurgimiento en ayuda como consecuencia del desastre provocado por el Huracán Mitch en 1998. El anterior apoyo oficial dominante estaba siendo remplazado por diversas organizaciones no gubernamentales. A pesar de las reformas agrarias de los gobiernos Sandinistas y post-Sandinistas, así como las aún favorables condiciones para una producción intensiva a pequeña escala, se observa hoy día una marcada tendencia hacia una re-concentración de tierras en manos de los productores de mayores recursos. La proporción de familias sin tierra y asalariados, desde entonces, se ha incrementado en forma significativa. Aunque la región goza de condiciones favorables, comparada con las regiones cercanas, los efectos de la concentración son exacerbados por la presión demográfica y la degradación ecológica. Por lo tanto, el acceso a tierra fértil se ha vuelto difícil de lograr y su falta amenaza ahora la existencia de los propios campesinos.

El regreso parcial al modelo de relaciones patrón-cliente es a la fecha insuficiente para satisfacer las demandas del creciente sector de los sin tierra. En realidad, la brecha entre la oferta de tierra de los que acumularon y la demanda del creciente sector de los campesinos 'sin tierra' se ha hecho más aguda. Esto ha conducido a un incremento sustancial de los niveles de pobreza. El acceso desigual a los recursos externos tal como el crédito y la cooperación técnica, también juega un papel en este proceso.

El proceso de re-concentración de tierra va de la mano con un dinámico mercado local de tierra así como muy altas proporciones de inmigración y emigración. Este proceso señala a una lógica anterior de concentración-expulsión de tierra en la frontera agrícola. Pero, por ahora las condiciones son menos favorables para los campesinos recién establecidos en la nueva frontera agrícola, más allá del norte y del este. Las oportunidades de empleo también se han restringido. Las familias sin tierra dependen en gran manera de un salario en las fincas cafetaleras en las partes altas de la zona y de las fincas plataneras sobre las riveras del Río Coco. El Huracán Mitch destruyó las plantaciones de plátano en el Valle, seguido por otra crisis, esta vez cafetera, la cual restringió la demanda local de trabajo. Esto ha



forzado a muchas familias a emigrar temporalmente en busca de oportunidades de empleo.

### 3. El Fondo de Desarrollo Local en el Valle de Quilalí

Nuestro análisis se relaciona con la experiencia de la sucursal del FDL en el Valle de Quilalí.<sup>4</sup> El FDL es una de las muchas instituciones microfinancieras que tratan de cerrar la brecha de los mercados financieros que resultó del cierre del Banco de Desarrollo Estatal BANADES<sup>5</sup>. A más de una década de su creación, el FDL es hoy la más grande y definitivamente la más rural de las instituciones de crédito no bancarias de Nicaragua. A la fecha, su portafolio llega a una suma equivalente a unos 13 millones de US dólares (FDL, 2002) por medio del cual se atiende a unos 13,500 clientes. La mitad de éstos vive en áreas rurales dispersos a través de la región del Pacífico y del Interior. Aun cuando la institución exhibe una clara preocupación por el desarrollo rural, en la práctica debe de hacer patente el principio de 'sostenibilidad' sobre cualquier otra preocupación.

De acuerdo con la visión de desarrollo del FDL en Quilalí, la dinámica de la economía local depende mucho de la consolidación de los sectores de la reforma agraria en el Valle. La demanda de crédito de estos sectores ha generado un gran potencial de expansión de operaciones crediticias para productores rurales pobres. Desde el inicio de sus operaciones en 1998, el FDL ha por lo tanto crecido considerablemente, tanto en cantidad de clientes como en volumen de préstamos. A la fecha, cuenta con 103 clientes en todo el Valle. De acuerdo con la clasificación interna del FDL, basada en estimados preliminares del valor total de los activos (incluyendo el valor de la tierra), casi el 70 por ciento de los clientes es de pequeños y medianos productores campesinos (Cuadro 1). El Valle de Quilalí cuenta con muy pocos productores a gran escala, por tanto la escogencia de esta región implica una selección estratégica a favor del desarrollo del campesinado.

A primera vista, queda claro que los clientes del estrato más pobre – es decir, pequeños campesinos (36), pequeños comerciantes (4) y asalariados (11) – constituyen la mitad de la población de clientes del Valle. Sin embargo, al estudiar en detalle estos sectores se observa que los campesinos sin tierra - como ya se indicó, un sector en continuo crecimiento - tienden a ser excluidos del programa. Aunque el FDL ha flexibilizado los requerimientos de garantía con el fin de

Cuadro 1. Tipología de clientes y naturaleza de la fianza, FDL-Quilali, 2002.

<i>Fianza aceptada como garantía de préstamos de FDL</i>	<i>Productor Campesino</i>			<i>Comerciante</i>			<i>Asalariado</i>	<i>Total</i>
	<i>P<sup>1</sup></i>	<i>M</i>	<i>G</i>	<i>P</i>	<i>M</i>	<i>G</i>		
Sin garantía	2	-	-	-	-	-	3	5
Documento privado de la casa	4	1	-	3	1	1	4	14
Documento público de la casa	-	1	1	-	-	-	-	2
Documento privado del terreno de la finca	26	25	2	-	1	-	1	55
Documento público del terreno de la finca	2	4	6	-	-	-	1	13
Título de propiedad del ganado	1	1	3	-	-	-	2	7
Título de propiedad de los bueyes	-	1	-	1	-	-	-	2
Aval	1	-	-	-	-	-	-	1
<i>Total</i>	36	33	12	4	2	1	11	99

*Notas:* <sup>1</sup>P= pequeño; M= mediano y G=grande.

Los términos 'pequeño' 'mediano' y 'grande' se refieren a los activos totales, respectivamente de: menos de US\$ 5000; entre US\$ 5000 y 20,000; y más de US\$ 20,000.

*Fuente:* Sistema de información del FDL, y datos obtenidos en entrevistas con personal local del FDL. Faltan datos en 4 casos.

servir a los clientes menores, en la práctica la falta de tierra sigue siendo un factor importante para no otorgar el crédito. El Cuadro 1 señala que la mayoría de los clientes del FDL deben de aportar títulos de propiedad de la tierra, públicos o privados, como garantía.<sup>6</sup> Otros presentan como garantía el ganado o los bueyes, pero estas alternativas también a menudo requieren la propiedad de la tierra.

Además se observa que solo 7 de los 36 clientes, pequeños campesinos, aseguran su acceso a los préstamos con tipos de garantía que no se relacionan con la propiedad de la tierra. En su lugar ellos ponen su casa como garantía o proponen un garante, o en algunos casos, no emplean ninguna garantía. Aun los clientes pobres asalariados, con acceso a pequeños préstamos, a menudo usan la

tierra o el ganado como garantía para asegurar el préstamo. Estos hallazgos están documentados mediante entrevistas con personal local del FDL. A no ser que el personal tenga un conocimiento de primera mano sobre los clientes pequeños (ver más adelante), ellos normalmente no les otorgan el crédito sin garantía. Otra consecuencia del requisito de la tierra en calidad de garantía, es la virtual exclusión de las mujeres, quienes son raras veces propietarias de la tierra. Sólo el 10 por ciento de los clientes del FDL en Quilalí es del sexo femenino.

La aprobación de un crédito no depende solo de una evaluación *objetiva*. El promotor toma también en consideración el historial económico más reciente del cliente, el grado de diversificación de su actividad económica y una evaluación subjetiva de la capacidad empresarial. Por lo tanto las percepciones del promotor son un factor determinante al incluir o excluir ciertos ‘tipos’ de clientes. Esto explica por ejemplo, por qué el programa del FDL excluye a solicitantes de préstamos que viven en reasentamientos. De acuerdo con el promotor del FDL los habitantes de reasentamientos y, en particular, los nuevos reasentamientos establecidos después del Huracán Mitch, poseen características que los hacen inherentemente riesgosos y de poco provecho para el programa. Tales reasentamientos se consideran como ‘contaminados’ por una cultura que pone en riesgo la recuperación de cualquier préstamo. El supuesto es que su gente está acostumbrada a las ‘condiciones suaves’ del apoyo externo que han venido recibiendo y, aún peor, está acostumbrada a recibir favores de los políticos de turno. Por tanto, se presume que en tales circunstancias sería difícil aplicar tasas de interés comercial. Tampoco el repago sería fácil de hacerlo cumplir, lo cual agravaría el riesgo crediticio. En la misma línea, los reasentamientos también podrían tener niveles de organización que podrían desencadenar una resistencia organizada (politizada) a cumplir con el repago.

En general, el promotor considera que la demanda de crédito en el área de reasentamientos no es atractiva. Desde este punto de vista, en gran parte éstos reasentamientos están ocupados por pobladores que podrían solicitar pequeños préstamos para actividades económicas no rentables y con pocas probabilidades de éxito. A los ojos del promotor, el simple hecho de vivir en un reasentamiento, es un indicador claro de una baja capacidad empresarial y de falta de iniciativa:

‘Familias que suelen acumular más de 1.5 o 2 ha buscan vivir en su propia tierra, cuidan sus propios cultivos y crían gallinas

y cerdos. Familias que viven en un reasentamiento, ni siquiera tienen esta ilusión. Por esta razón, preferimos buscar clientes que vivan en su propia tierra. Aun hasta el comercio en los reasentamientos es malo, porque los negocios son demasiado pequeños<sup>2</sup>.

De esta forma, la combinación de percepciones y de intereses financieros, en este caso limita la cobertura social y excluye un segmento importante de la población local del acceso al crédito del FDL.

También observamos que el FDL en gran parte trabaja con clientes que ya reciben apoyo de otras instituciones, muchas de las cuales también ofrecen crédito. Más del 70 por ciento de los clientes del FDL en el Valle también trabaja con otra institución (Cuadro 2). Más del 45 por ciento aun trabaja con dos o más instituciones además del FDL.

Estas cifras ilustran que el FDL no es inmune a la 'inclusión múltiple'. Con frecuencia son los mismos campesinos los que tienen acceso a varios tipos de recursos externos. Esto se debe no solo a los altos costos de transacción que perjudican a los productores menos afortunados, sino también a la intermediación local de los proyectos. Esto será descrito en la siguiente sección, la cual trata sobre la articulación local del promotor del FDL en cuatro comunidades del Valle.

Como primera conclusión, se puede establecer que campesinos pobres, sin tierra, socialmente desconectados - y en particular las mujeres - están relativamente menos atendidos por el FDL y muchos de ellos viven hoy en reasentamientos. En esta forma, el FDL no puede contribuir a cabalidad a la creación de oportunidades para los campesinos pobres sin tierra de la región. Por razones obvias de riesgo crediticio, el FDL tiende a dar tratamiento preferencial a los productores medianos y grandes. En línea con la conclusión teórica de que un mercado de crédito socialmente sesgado contribuye a la concentración de tierras entre los campesinos más ricos, independientemente de su (frecuentemente) baja rentabilidad (Carter, 2000), esto podría implicar que las operaciones de crédito del FDL contribuyeran directamente a la concentración de tierras en el Valle de Quilalí. Por tanto, el tema requiere ser tratado con mayor detalle en la próxima sección.

Cuadro 2. Otras instituciones que sirven a los clientes del FDL.

<i>Otras entidades (nº)</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>(%)</i>
0	29	29.3
1	25	25.3
2	32	32.3
3	9	9.1
4	4	4.0
<i>Total</i>	<i>99</i>	<i>100.0</i>

*Fuente:* Personal local del FDL; faltan datos en cuatro casos.

#### 4. Articulación del FDL: análisis al nivel de la comunidad

Las operaciones del FDL en el Valle de Quilalí empezaron recientemente en 1998. Esto explica en gran medida por qué la mayor parte de los clientes actuales entran en contacto con el FDL a través de redes sociales alrededor del personal del FDL, en particular del promotor local.<sup>7</sup> El promotor local tiene considerable poder discrecional para decidir cuáles aplicaciones serán procesadas por el FDL. La aplicación obviamente, debe responder a ciertos criterios objetivos para ser tomada en consideración por el programa. Es muy importante para el promotor mantener buenas relaciones con los actores clave de la comunidad ya que estos últimos proveen información precisa y a bajo costo sobre clientes potenciales. También pueden legitimizar medidas coercitivas que se puedan tomar en casos de pagos de los clientes morosos.

El FDL selecciona los promotores entre los jóvenes locales más preparados del lugar. A este respecto, el FDL considera sus capacidades técnicas – evaluadas luego de un corto adiestramiento - y sus ‘conexiones’.<sup>8</sup> A menudo, los promotores locales provienen de familias respetables, económicamente más fuertes y políticamente de bajo perfil. El promotor de Quilalí es un estudiante de derecho y fue contratado por las Comisiones de Paz de posguerra antes de comenzar su trabajo en el FDL. Su padre es un gran empresario comercial y un miembro respetable de la Iglesia Evangélica ‘Asambleas de Dios’. Por lo tanto, él estaba al tanto de varios de sus representantes dentro de la comunidad rural. El promotor fue miembro del gobierno estudiantil en la escuela secundaria y también del grupo de

estudiantes católicos. Esto le dio a él la oportunidad de realizar frecuentes visitas a comunidades rurales de la región. De esta forma el promotor del FDL conoció muchos líderes locales de diferentes filiaciones políticas y religiosas, y pudo mantener un perfil de relativa neutralidad.

Nuestro estudio en cuatro comunidades revela la especificidad del enraizamiento social del FDL y el enlace local en cada una de ellas. En el mismo contexto las características del programa promotor juegan un papel, - tal como el conocimiento de algunas comunidades -, así como la diversidad institucional en el ámbito local. Estos factores ayudan a explicar la considerable variación de la cobertura del FDL al nivel de la comunidad.

La primera comunidad estudiada es extensa y densamente poblada, dominada por el liderazgo Sandinista y con una historia de reforma agraria. Como el FDL tiende a asociar estas estructuras de cooperativas Sandinistas con un historial de mala paga,<sup>9</sup> el promotor en forma cuidadosa trató de evitar un contacto directo con los líderes de la cooperativa. En ausencia de canales de intermediación social, él se aseguró de aplicar requerimientos más estrictos en cuanto a las fianzas. A excepción de pequeños préstamos para tiendas pequeñas - relacionados con un pequeño fondo de un donante específico - todos los préstamos fueron garantizados con tierras hipotecadas. Esto excluye a los pequeños productores campesinos del portafolio de préstamos (Cuadro 3).

Muchos clientes potenciales, que no eran campesinos, pero en la mayoría pobres, no calificaron como sujetos de crédito. Sectores enteros de la comunidad fueron así 'olvidados' por el FDL, así como por otros programas externos, orientados a combatir la pobreza. No obstante, durante las entrevistas de grupos con las mujeres rurales de un subasentamiento, identificamos una fuerte demanda de préstamos para pequeños negocios individuales. Esta demanda no ha sido identificada hasta la fecha por el FDL. Una de las razones para esto es la clara falta de relaciones con intermediarios locales importantes que puedan resaltar un interés por las necesidades de estas mujeres. El hecho de que ellas no hayan sido atendidas hasta la fecha, se debe también a la falta de tecnología financiera apropiada, tal como el crédito canalizado a través de grupos solidarios. Esto último podría proveer garantías de orden social y así compensar la falta de conexiones locales del promotor en el área. Otro elemento que entra en juego es la ya mencionada percepción del promotor sobre la población que vive en reasentamientos.

Cuadro 3. Cobertura del FDL al nivel de las comunidades.

<i>Tipos de clientes</i>	<i>Uso del préstamo</i>	<i>1<sup>1</sup></i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>Total</i>
Pequeño campesino	Alimentos básicos	-	1	-	7	8
	Ganado	1	-	2	-	3
	Plátanos	-	3	5	-	8
	Bueyes	-	-	3	1	4
<i>Sub Total</i>		<i>1</i>	<i>4</i>	<i>10</i>	<i>8</i>	<i>23</i>
Mediano productor	Alimentos básicos	1		2	2	5
	Ganado	1	1	-	2	4
	Plátanos	-	-	1	-	1
	Comercio rural	-	-	1	-	1
	Bueyes	3	1	2	1	7
<i>Sub Total</i>		<i>5</i>	<i>2</i>	<i>6</i>	<i>5</i>	<i>18</i>
Productor grande	Ganado	1	3	2	-	6
	Tierra	1	-	-	-	1
<i>Sub Total</i>		<i>2</i>	<i>3</i>	<i>2</i>	<i>-</i>	<i>7</i>
Pequeño negocio	Comercio rural	2	-	-	-	2
Comercio rural mediano	Comercio rural	2	-	-	-	2
Comercio rural grande	Comercio rural	-	-	1	-	1
Asalariado	Préstamo personal	-	-	4	-	4
<i>Total</i>		<i>12</i>	<i>9</i>	<i>23</i>	<i>13</i>	<i>57</i>

*Notas:* <sup>1</sup> 1=700 familias; 2=150 familias; 3=250 familias; 4=50 familias.

Los términos 'pequeño', 'mediano' y 'grande' se refieren a un capital base de, respectivamente: menos de US\$ 5,000, entre US\$ 5,000 y 20,000 y más de US\$ 20,000.

*Fuente:* Sistema de información del FDL

La segunda comunidad es principalmente liberal (antisandinista) donde el promotor - similar a la anterior comunidad - tenía pocos contactos de confianza. Mientras trabajaba para la Comisión de Paz local después de la Guerra, conoció los representantes 'usuales' de la élite local de terratenientes. El portafolio de crédito (Cuadro 3) señala claramente un sesgo a favor de los productores mayores, algunos de los cuales recibieron préstamos relativamente grandes

para mejorar su producción ganadera. El cuadro también revela la dificultad para alcanzar clientes pequeños y particularmente los sin tierra. No es de sorprender que todos los clientes de la comunidad tengan que ofrecer su tierra como garantía. Una vez más se reveló que la garantía real reemplaza la confianza mutua, la cual se basa en sí misma sobre relaciones sociales y el conocimiento local.

Durante años, la elite local ha dominado el comité comunal. Esto lo habilita para monopolizar los contactos con los voceros de varios proyectos y por tanto influir sobre los productos generados. Tanto la construcción de los reasentamientos post-Mitch en 1999, como la más intensiva concentración de la tierra han contribuido a la polarización entre las personas sin tierra y los terratenientes, sobre todo la élite de quienes poseen mayores extensiones. Esto se tradujo en una victoria electoral reciente de los líderes del grupo sin tierra, sobre los de la élite tradicional. Sin embargo, los nuevos líderes tienen escasa trayectoria y están poco relacionados con programas externos de combate a la pobreza. Esto podría afectar su capacidad de atraer recursos externos adicionales. Durante discusiones con un grupo focal con participación de los nuevos líderes, se pudo observar que ellos se encontraban en una etapa inicial de desarrollo de ideas acerca de su próxima gestión. Ellos no esperaban que el FDL les ofreciera respuestas a sus preocupaciones básicas, tales como acceso a la tierra y oportunidades de empleo. En vista de la opinión del promotor sobre los reasentamientos (ver comentario anterior) y de las políticas del FDL, la opinión de estos nuevos líderes es más o menos acertada.<sup>10</sup>

La tercera comunidad presenta un panorama diferente a las dos comunidades anteriores. En particular, la cartera de préstamos es más diversificada e incluye varios clientes pequeños. El Cuadro 3 permite observar que tanto los campesinos pobres como los asalariados (por ejemplo maestros de escuela) son atendidos mediante préstamos personales. En contraste con las demás comunidades, muchos clientes en esta comunidad no tenían que poner la tierra como garantía. Solamente 10 de 23 clientes hipotecaron su tierra para obtener un préstamo. Esto se debió claramente al hecho de que el promotor disponía de una amplia gama de contactos de confianza. Durante la década de los ochenta, él vivió en una comunidad cercana donde su padre tenía una gran finca. Por tanto, para seleccionar los clientes podía contactar informantes de diferentes redes sociales. El conocimiento y las conexiones más amplias de este promotor en esta comunidad le facilitaba a la población tener un



acceso más amplio y menos rígido al crédito del FDL. Ello explica que los clientes pobres fueran incluidos en la cartera de préstamos. Contrario a otras acciones de desarrollo, las que fueron sujetas a una intermediación sesgada de la élite Sandinista local, este promotor hizo uso de sus diversas conexiones y mantuvo una estricta neutralidad en términos sociales y políticos. Por ende, él sirvió a una clientela más amplia en esta comunidad. Sin embargo, en nuestra opinión aún en esta comunidad se ameritaban todavía mayores esfuerzos para alcanzar a los sectores desfavorecidos y, en particular, los campesinos sin tierra o con poca tierra.

En la cuarta comunidad donde no hubo reforma agraria, el FDL aprovechó del apoyo de un gran finquero que dominaba la economía local. Su extensión era de 175 ha de tierra y 100 animales, facilitando tierra a cinco arrendatarios en contratos de mediería. Este finquero juega un papel vital como enlace entre el FDL y su comunidad. Convocó a una reunión pública donde se presentaron los servicios del FDL ante los clientes potenciales. Además se desempeña como una persona clave de referencia y en algunos casos asume un papel de co-garante. El FDL aprovecha la autoridad de este liderazgo por su acceso a información esencial y para asegurar la recuperación de los préstamos. Apoyarse en el liderazgo local habilitó al FDL para establecer una amplia cobertura. Actualmente 14 productores de un total de solo 50 familias, son clientes del programa. Pero el FDL difícilmente emplearía éste método en comunidades con antecedentes de reforma agraria (ver por ejemplo la primera y la tercera comunidad). Sin embargo, también en esta comunidad todos los préstamos descansan en una garantía de tierra, lo cual significa que el acceso al crédito se restringe a los que poseen tierra.

El Cuadro 4 presenta un resumen de los aspectos principales de nuestro análisis. Hay una compensación (*trade-off*) entre el conocimiento personal y el carácter de las políticas de garantía. En realidad, se podría afirmar que en las comunidades con falta de contactos personalizados y diversos, es muy probable que sean excluidos los clientes pequeños del crédito del FDL. En estas comunidades el FDL está obligado a recurrir al endurecimiento de los requisitos para obtener préstamos, lo cual puede resultar – involuntaria e inconscientemente – en crédito canalizado a los estratos sociales más altos.

Cuadro 4. Articulación institucional y acceso al FDL en cuatro comunidades de Quilalí.

<i>Aspecto</i>	<i>Comunidad 1 (700 familias)</i>	<i>Comunidad 2 (150 familias)</i>	<i>Comunidad 3 (250 familias)</i>	<i>Comunidad 4 (50 familias)</i>
Enraizamiento local	Escasos contactos confiables; comunidad con historia de reforma agraria.	Contactos confiables con 3 informantes de la élite con tierra	Mucha confianza y contactos diversos; comunidad con historia de reforma agraria	Relación de confianza con el único líder local con amplio poder
Requisito de garantía	Estricto: fianza de tierra u otra garantía material	Estricto: fianza de tierra u otra garantía material	Más flexible para clientes pobres más conocidos	Estricto: tierra (solo una excepción)
Cobertura	Baja densidad cliente/población	Mediana densidad cliente/población; limitada a la élite con tierra	Alta densidad cliente/población; socialmente más diversificada	Alta densidad cliente/población
Presencia de otros proyectos de desarrollo	Alta presencia, concentrada en élite Sandinista con tierra	Alta presencia, concentrada en élite con tierra	Alta presencia, concen-trada en élite con tierra	Muy baja presencia

## 5. Las IMF's y el desarrollo rural: ¿Cómo contribuir a una ruta más igualitaria?

Analizando un estudio de caso del FDL en el Valle de Quilalí, tratamos de mostrar cómo el enraizamiento social local de la IMF ayuda a moldear la naturaleza del alcance de sus servicios. En la década de los ochenta, la región sufrió bastante con los conflictos armados entre Sandinistas y contras. Después de más de 15 años de conflicto, la situación del Valle de Quilalí está normalizada. Una fase de recuperación económica se inició, seguida por una recesión debida a la reciente crisis cafetalera. Sin embargo, el proceso de recuperación en sí mismo ya iba acompañado de un cambio veloz de la estructura agraria. A pesar de las buenas oportunidades generadas por la reforma agraria y del potencial agro-ecológico de la región, las desigualdades socio-económicas una vez más han ido en aumento.

Los grandes productores agrícolas amplían su área de producción, incluyendo crianza de ganado, cultivo de maíz y actividades comerciales. Tal como lo argumentamos antes, este proceso espontáneo hace presión sobre el acceso de los productores pobres a la tierra. El rápido crecimiento de la población deteriora aún más las expectativas de los sectores pobres sin tierra. El regreso parcial al tipo de las relaciones sociales patrón-cliente (mediería) es insuficiente para satisfacer las necesidades del creciente sector de campesinos sin tierra. La brecha entre oferta y demanda de la tierra se hace más amplia. Otras fuentes de empleo, reducidas drásticamente por el Huracán Mitch y por la reciente crisis del café, tampoco pueden absorber el presente superávit de mano de obra.

Poca tierra está disponible para el creciente número de familias pobres sin tierra. Si hubiera un modelo más intensivo y diversificado de producción en pequeña escala (1.5 - 2 ha por familia, con maíz, plátanos, y cultivos alternativos de alto valor), éste podría ser una solución a la crisis económica de muchos de los habitantes más pobres. Esto se podría combinar con la adopción de actividades innovadoras no-agropecuarias. Con miras a poner en práctica estas estrategias para ganarse la vida, se deben desarrollar iniciativas cuya meta sean estos sectores y facilitar la transición a soluciones alternativas. Sin embargo, las IMF's así como muchos otros programas de desarrollo actuales en Quilalí, difícilmente han alcanzado a los sectores desfavorecidos y por tanto han contribuido escasamente a las expectativas de un desarrollo más equitativo. Consideramos que esto es, al menos parcialmente, atribuible a una incapacidad para

neutralizar los mecanismos de exclusión social en el nivel local. A pesar de la retórica en favor de los pobres de muchos organismos, los recursos externos tienden, casi automáticamente, a terminar en los sectores que ya son privilegiados.

Dada la tendencia a la exclusión social del Valle de Quilalí, las intervenciones externas se deberían de manejar con mucho más cuidado, a conciencia y con responsabilidad. Nosotros hacemos hincapié en la necesidad de ampliar la base de clientes de las IMFs y evitar los casi automáticos mecanismos de exclusión. Estos últimos están en el centro de los actuales procesos de concentración de la tierra. Esto requiere con prioridad tratar de operar con habitantes 'desconectados', especialmente los productores pobres sin tierra y las mujeres. Un enlace social diversificado y una esfera de conocimiento y confianza mutua son requisitos esenciales para construir y mantener los mecanismos de repago así como la profundización de la cobertura. Tal estrategia podría permitirles a las instituciones microfinancieras volverse socios más confiables de los sectores más pobres de las sociedades rurales en su búsqueda de alternativas económicas, empresarialmente viables. En ausencia de tal estrategia, ellos inevitablemente estarán forzados a adoptar una estrategia financiera más convencional. En particular, el empleo de la tierra como garantía real, y una preferencia a financiar la crianza de ganado, restringe severamente las expectativas de una cobertura mayor y un impacto más profundo.

El papel de los promotores es crucial, puesto que ellos operan en el enlace entre las instituciones de microcrédito y los actores de las comunidades locales. Su enraizamiento local es vital para la viabilidad de las operaciones crediticias, tanto en términos de selección de los clientes, como los de mantener la disciplina de repago. Simultáneamente, esto ayuda a confirmar la legitimación de las 'reglas del juego' que son frecuentemente severas. Por el otro lado, su origen social y sus conexiones pueden generar resultados menos deseables, debido a un probable sesgo en la concesión de créditos. En parte, esto se puede remediar introduciendo apropiados incentivos salariales, tal como la inclusión del número de clientes como criterio de evaluación. Otra recomendación es la de mejorar la selección de los promotores locales, contratando promotores (mujeres) entre los estratos sociales más pobres y, de ser posible, diversificando sus antecedentes sociales.

Una consideración final se relaciona con la preocupación por el probable impacto negativo de la ideología hegemónica de la

‘sostenibilidad’, acorde con las denominadas ‘mejores prácticas’. Por supuesto, no conviene retroceder a los subsidios que pondrían en riesgo el hábito de repago y la sostenibilidad de las microfinanzas propiamente. No obstante, la construcción de un enlace social no convencional, que haga más sostenibles las finanzas con el sector menos favorecido de la sociedad rural, inicialmente requiere de una buena cantidad de tiempo y de recursos. Es justo decir que invertir en alternativas más necesarias, pero experimentales de los empresarios rurales pobres, es inherentemente una estrategia de mayor riesgo. Una institución de microcrédito, tal como el FDL, en sus condiciones actuales, difícilmente se puede embarcar en tal tipo de estrategia, tan conveniente como pudiera parecer siguiendo nuestro argumento. Sin embargo, nosotros somos de la opinión de que un subsidio temporal puede atenuar cualquier riesgo adicional que necesariamente tenga que aparecer en la ruta hacia el desarrollo de un mercado local de crédito más maduro.

## Notas

<sup>1</sup> Para más detalles sobre la lógica de la colonización ver: NITLAPÁN-UCA, 1996.

<sup>2</sup> El término 'histórico' se refiere a los contratos informales, tales como la mediería y el patrocinio que existían entre campesinos sin tierra y terratenientes.

<sup>3</sup> Paradójicamente, la desmovilización de los rebeldes contra fue en parte lograda por una nueva fase de la reforma agraria. Las cooperativas, formadas durante la era Sandinista fueron forzadas a devolver parte de la tierra que habían recibido. También se incorporó tierra privada. Para hacer completa la paradoja, los 'contras', siguiendo a sus líderes, adoptaron un modelo de organización cooperativa que mantenía un cercano parecido al ineficaz modelo colectivo Sandinista.

<sup>4</sup> Los datos de esta contribución se obtuvieron en un estudio de campo (julio, 2002). El objetivo del estudio fue realizar un análisis socio-institucional local exploratorio y probar un instrumento metodológico desarrollado para este propósito (D'Exelle *et al.*, 2002, Bastiaensen *et al.*, 2002). El objetivo principal de este análisis fue generar información e hipótesis para realimentar las reflexiones políticas del FDL. Tratamos de sistematizar algunos de los hallazgos de este estudio y las subsecuentes discusiones de las políticas con el FDL.

<sup>5</sup> Las 18 mayores instituciones de microfinanzas están organizadas en la Asociación Nicaragüense de Microfinanzas (ASOMIF). Estas han incrementado sus portafolios de US 19.7 millones en 1997 a 49.7 millones en junio 2001, con un incremento de 18,700 a 125,200 clientes activos (Gutiérrez, 2002). 41 por ciento de su portafolio está dirigido al sector rural. Proporción sustancialmente más alta que en la mayor parte de otros sectores microfinancieros de América Latina. ASOMIF es muy activa en hacer lobby para legislación que le permita mayor expansión de su sector de empresas microfinancieras sustentables.

<sup>6</sup> Notar que la mayor parte de los documentos de propiedad son privados; por tanto no están completamente registrados como títulos oficiales de propiedad. Aparentemente, esto no implica mucho problema en términos de legitimidad local de arreglos de garantía y de alguna manera sorprendentemente la expropiación de tales tierras, en caso de clientes morosos, no parece acarrear muchos problemas. Esto ilustra que instituciones microfinancieras tales como el FDL pueden reducir la necesidad de costosos programas de titulación formal de tierras, mientras que se flexibiliza la exigencia de la garantía para el otorgamiento del crédito. De hecho, encontramos que los documentos de propiedad tenían una legitimidad fuerte y relativamente poco impugnado, a tal extremo que la necesidad de títulos formales no era tan fuertemente sentida.

<sup>7</sup> Investigación previa en Wiwilí revela que, con la creciente cobertura, las oficinas locales hacen un empleo mayor de la extensa red de clientes confiables para hacer contacto con nuevos clientes.

<sup>8</sup> De hecho, el promotor local de Quilalí, altamente valorado, no pasó inicialmente el examen técnico, pero esto fue ignorado en razón de su 'inserción e imagen' y, además, su evidente apropiación de la regla del juego básica de que el crédito 'siempre tiene que ser repagado'.

<sup>9</sup> Ver Bastiaensen y D'Exelle (2002) para un análisis extenso de una experiencia previa del FDL en una 'comunidad Sandinista' en la región de Masaya.

<sup>10</sup> Como resultado de esta investigación, NITLAPÁN, la ‘institución madre’ del FDL, tomó la iniciativa de iniciar operaciones de este programa complementario de crédito Fondo de Reversión Productiva. El programa tenía, en Quilalí, como objetivo el de invertir en actividades de mayor riesgo y menos rentables con productores pobres. NITLAPÁN y el FDL reconocieron que el enfoque de sostenibilidad financiera del FDL impone restricciones al trabajo de la organización con los productores pobres, necesitados de créditos para inversiones a largo plazo.

## Referencias

- Bastiaensen, J. and B. D'Exelle, 'To Pay or Not to Pay? Local Institutional Differences and the Viability of Rural Credit in Nicaragua', *The Journal of Microfinance*, Volume 4, Number 2, 2002.
- Bastiaensen, J., T. De Herdt and B. D'Exelle, *Towards a Local Socio-Institutional Analysis of Anti-Poverty Interventions: a Critical Review of Methods and Researchers*, Working Paper in the framework of the Policy Oriented Research project 'Poverty and Social division: an institutional perspective', Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, Antwerp, November, 2002.
- Bromley, D.W., 'Property Regimes in Economic Development: Lessons and Policy Implications', in: E. Lutz (ed.), *Agriculture and the Environment: Perspectives on Sustainable Rural Development*, Washington, D.C., The World Bank, 1998.
- CIERA, *Y por eso defendemos la frontera: Historia agraria de las Segovias Occidentales*, MIDINRA, Managua, 1984.
- D'Exelle, B., M. Aleman and J. Bastiaensen, *Exclusion and Embeddedness in the Valley of Quilali, Nicaragua*, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, Antwerp, November, 2002.
- Dunford, C., *The Holy Grail of Microfinance: Helping the Poor and Sustainable?*, Small Enterprise Development, Volume 11, Number 1, 2000.
- Evans, T., A. Adams, R. Mohammed and A. Norris, *Demystifying Non-participation in Microcredit: A Population-Based Analysis*, World Development, Volume 27, Number 2, 1999.
- FDI, *Informe financiero del mes de enero 2002*. Managua, 2002.
- Gutierrez, I., *Las microfinancieras: por la sostenibilidad y un marco legal apropiado en Instituciones microfinancieras y desarrollo rural en Nicaragua*, Encuentro, Volumen 60, 2002.
- Hickson, R., *Financial Services for the Very Poor – Thinking Outside the Box*, Small Enterprise Development, Volume 12, Number 2, 2001.
- Horton, L., *Peasants in Arms: War and Peace in the Mountains of Nicaragua, 1979–1994*, Ohio University Center for International Studies, 1998.
- Hulme, D. and P. Mosley, *Finance against Poverty*, London, Routledge, 1996.
- Morduch, J., *The Microfinance Schism*, World Development, Volume 28, Number 4, 2000.
- Mosley, P. and D. Hulme, *Microenterprise Finance: Is There a Conflict Between Growth and Poverty Alleviation?*, World Development, Volume 26, Number 5, 1998.
- Navajas, S., Schreiner, M., Meyer, R.L., Gonzalez-Vega, C. and J. Rodríguez Meza, *Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia*, World Development, Volume 28, Number 2, 2000.
- Nitlapán-UCA, *El Campesino-finquero y el potencial económico del campesinado nicaragüense*, Nitlapán-UCA, Managua, 1996.
- Rhyne, E., *The Yin and Yang of Microfinance: Reaching the Poor and Sustainability*. Microbanking Bulletin, Number 2, 1998.
- Wright, G. and A. Dondo, *Are your poor enough? – Client Selection by Microfinance Institutions*, Small Enterprise Development, Volume 12, Number 1, 2001.
- Yaron, J., M.P. Benjamin and G. Piprek, *Rural Finance: Issues, Design and Best Practices*, The World Bank, Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monograph Series 14, 1997.



# ESTABLECIMIENTO DEL ENLACE: EMPODERAMIENTO DE MUJERES Y SERVICIOS FINANCIEROS VIABLES

MICHELLE DEUGD

## 1. Introducción

Cerca de la mitad de la clientela de las instituciones microfinancieras de Nicaragua está constituida por mujeres - 59 por ciento en las zonas urbanas y 38 por ciento en las rurales. Esto es producto de la alta concentración de la población femenina en los sectores informales y de sus dificultades para acceder a los bancos oficiales. A pesar de la alta participación de la mujer en los programas microfinancieros en Nicaragua, se está realizando un debate sobre los efectos que causan estos servicios sobre su nivel de vida. Hay inquietudes y preocupaciones con respecto al endeudamiento de las mujeres más pobres, los altos costos del crédito para ellas, la falta de control de la mujer sobre el crédito y su falta de acceso a los recursos, en términos generales, para aprovechar el crédito otorgado.

Este capítulo se centra en la pregunta de cómo llegar a un balance entre los condicionantes óptimos de los servicios financieros brindados a las mujeres y los servicios adicionales que permitan un mejor aprovechamiento del crédito desde la óptica de las clientes. Lo anterior ha sido investigado con base en estudios de casos nacionales e internacionales, estudios de impacto en Nicaragua y percepciones de diferentes actores en el ámbito Microfinanciero del país. A través de la sistematización de estas fuentes de información se identificaron ideas, metodologías y modelos que podrían contribuir a mejorar la orientación de los servicios financieros brindados a las mujeres en Nicaragua.

Además de asumir prácticamente todas las responsabilidades reproductivas, la mujer nicaragüense juega un papel central en la economía nacional. Durante los últimos años su participación en el mercado laboral se ha incrementado dramáticamente del 18 por ciento en 1950 al 42 por ciento en el 2000, y según diferentes pronósticos esta participación seguirá en aumento (Agurto y Guido, 2001; PROMICRO/OIT, 2000). El aumento de su participación en actividades económicas se origina en un cambio de actitud en donde la mujer y la sociedad reconocen cada día más el potencial de la mujer. Por el otro lado, en la crisis que vive Nicaragua actualmente, muchas de estas mujeres enfrentan circunstancias de empleo de sobrevivencia. Debido a la migración y problemas socioeconómicos en el 2000, el 38 por ciento de las familias urbanas y el 28 por ciento de las familias rurales tenían a una mujer como jefa de hogar; en 1996 los valores fueron 33 por ciento y 20 por ciento respectivamente.

A pesar de su alta participación en las IMFs, ellas acceden al 42 por ciento de los fondos en el sector urbano y 17 por ciento en el sector rural, lo cual refleja la brecha entre los montos otorgados a mujeres y a hombres. Las IMFs generalmente no diferencian entre la demanda de crédito por parte de las mujeres y de los hombres, lo cual puede traer como consecuencia que los servicios no se ajusten a las necesidades de ambos. Las mujeres tienen prioridades que guardan una estrecha relación con sus actividades productivas y reproductivas (mantener la empresa y la familia al mismo tiempo) y además, sus empresas se encuentran en sectores que requieren una atención diferida de parte de los programas crediticios, temas que se discuten en este capítulo.

Este capítulo consta de cinco secciones. La primera presenta el marco conceptual utilizado como base para analizar la experiencia nicaragüense. La segunda despliega la experiencia nicaragüense con respecto al microcrédito para mujeres, en donde se discuten tanto las limitantes como las lecciones más destacables. Con base en ésta, la tercera sección presenta el modelo recomendado, reflejado en dos líneas estratégicas principales: una financiera enfocada hacia la consolidación del sector con el fin de brindar un servicio más eficiente y barato, que ofrezca productos financieros ajustados a las necesidades de las mujeres, y otra de tipo social que busca la articulación de los servicios financieros y no financieros, el control de las mujeres sobre el préstamo otorgado y su empoderamiento, como mecanismos para asegurar un impacto positivo como resultado de los servicios

financieros. En la cuarta y última sección se presentan algunas recomendaciones y observaciones finales para el desarrollo de instrumentos políticos dentro del contexto de este modelo.

## 2. Marco conceptual

Al nivel mundial, la mayoría de las personas pertenecen al sector de bajos recursos y parte importante de ésta son mujeres. Adicionalmente, las mismas son autoempleadas o trabajan en pequeñas o micro empresas. Es poco probable que el empleo en el sector formal crezca lo suficiente como para que esta situación cambie en el transcurso de los próximos años. Si se quiere reducir la pobreza y desarrollar el potencial económico de la mayoría se deben financiar las actividades económicas de las personas de bajos recursos (Women's World Banking, 2000).

Cuando los empresarios y productores de bajos recursos tienen acceso a servicios financieros, a tasas del mercado, y que responden a sus necesidades, estos repagan sus préstamos y emplean las ganancias para incrementar sus activos y mejorar sus condiciones de vida. El aumento en los ingresos, especialmente en manos de las mujeres, se invierte en salud, educación y vivienda, creando una demanda significativa de bienes y servicios. Las empresarias de bajos ingresos emplean los ahorros para crear redes fiables de seguridad social para sus empresas familiares (Women's World Banking, 2000). Además, se asume que el microcrédito es una herramienta eficaz para el empoderamiento económico y social de sus clientes, especialmente para la mujer, debido al desarrollo de sus actividades empresariales.

Sin embargo, a pesar de la posible contribución de los servicios financieros al mejoramiento de la situación y al empoderamiento de la mujer, este proceso no ocurre de forma automática. En muchos casos los beneficios pueden ser marginales e incluso, se puede desempoderar a las mujeres (Mayoux, 2000).

En este capítulo se introducen conceptos que permiten la reflexión sobre los efectos positivos y negativos para la clientela femenina de los Servicios Financieros, resumiendo los debates alrededor del tema. Los conceptos presentados a continuación conformarán la base para la discusión presentada en los siguientes capítulos.

*El empoderamiento de las mujeres y el microfinanciamiento<sup>2</sup>*

Muchas organizaciones de mujeres en el mundo entero han incluido un componente de crédito y ahorro, como medida para incrementar los ingresos de las mujeres. Existe gran variedad entre los programas microfinancieros en cuanto a perspectivas y objetivos. Recientemente se generó una aparente convergencia de políticas, terminología y preocupaciones comunes alrededor de la sostenibilidad, la participación y el empoderamiento a medida que las agencias donantes y las ONGs intentaron responder a sus críticos, y los activistas etablaron un diálogo constructivo. Sin embargo, bajo este aparente consenso, es posible identificar tres ‘paradigmas’ contrastantes con diferentes objetivos y percepciones subyacentes, así como diferentes prescripciones y prioridades de políticas con relación al propio microfinanciamiento y a la política de género.

*El paradigma de la autosostenibilidad financiera* es un esfuerzo por insertar los temas del alivio de la pobreza y el empoderamiento en la agenda neoliberal. Este paradigma es la base de los modelos de microfinanciamiento promovidos desde mediados de los años ochenta, por la mayoría de las agencias donantes y de las directrices de ‘mejores prácticas’ que se difunden de las publicaciones de USAID, el Banco Mundial, el PNUD, el CGAP y la Campaña de la Cumbre del Micro Crédito. El objetivo final son programas grandes, que sean rentables e independientes desde el punto de vista económico, en competencia con otras instituciones bancarias privadas, y capaces de recaudar fondos de los mercados financieros internacionales, en lugar de depender del financiamiento de las agencias de desarrollo. El grupo meta principal, a pesar de lo que se dice, sobre favorecer a los más pobres,<sup>3</sup> es el de los ‘pobres financiados por el banco’, o sea, pequeños empresarios y productores. Las discusiones se han centrado en el establecimiento de tasas de interés para cubrir los costos, la separación del microfinanciamiento de otras intervenciones para permitir una contabilidad separada, y la expansión del programa para aumentar su alcance, las economías de escala y la reducción de los costos de transacción.

*El paradigma del alivio de la pobreza* está en la base de muchos programas de desarrollo comunitario. En este caso, el alivio de la pobreza se define en términos que van más allá de los ingresos comerciales para abarcar mayores capacidades y opciones, y reducir la vulnerabilidad de las personas pobres. En general, el enfoque principal de los programas está en el desarrollo de medios de vida

sustentables, en el desarrollo comunitario y en el suministro de servicios sociales como la alfabetización, la atención a la salud y el desarrollo de la infraestructura. La preocupación no está sólo en beneficiar a los pobres sino a los más pobres. En particular, los debates se centraron en la importancia de los pequeños ahorros y en la facilitación de préstamos para el consumo y la producción, la formación de grupos y la posible justificación para algún nivel de subvención a los programas que trabajan con grupos de clientes particulares o en contextos específicos. Algunos programas desarrollaron metodologías eficaces para enfocar la pobreza u operar en áreas remotas.

*El paradigma feminista del empoderamiento* está firmemente enraizado en el desarrollo de algunos de los primeros programas de microfinanciamiento en el Sur, incluyendo SEWA y WWF en la India. En este caso las preocupaciones subyacentes son la igualdad de género<sup>4</sup> y los derechos humanos de las mujeres. El microfinanciamiento se promueve como punto de entrada en el contexto de una estrategia más amplia para el empoderamiento económico y sociopolítico de las mujeres, centrada en la sensibilidad de género y la organización feminista. Estas estrategias incluyen además la vinculación de las mujeres a los servicios e infraestructuras existentes, el desarrollo de tecnologías que ahorran trabajo como el procesamiento de los alimentos, la construcción de redes de información, el cambio a nuevos mercados, modificaciones en las políticas para superar las barreras legislativas y la sindicalización (Chen, 1996).

#### *El balance entre criterios financieros y sociales*

Independientemente del paradigma aplicado, el mayor reto para una IMF que se ha propuesto como misión el mejoramiento del nivel de vida de su clientela, es encontrar el balance entre los criterios financieros y los sociales. En términos globales, se deben tomar en cuenta tres elementos para evaluar este balance: la sostenibilidad financiera, el impacto y el alcance (Nusselder y Sanders, 2000), los cuales se definen de la siguiente manera.

- Sostenibilidad. Está vinculada a la oferta actual y futura de los servicios proporcionados a la población meta. Este objetivo se relaciona primero con los aspectos de sostenibilidad financiera, pues sin equilibrio y crecimiento financiero muy pocas entidades pueden mantenerse. Al pasar del tiempo, esto afecta su autonomía e independencia de los subsidios de agencias donantes.

- Alcance. Se refiere a la cobertura de hogares y/o empresas por parte de las intermediarias, tomando en cuenta la población meta de las organizaciones contrapartes. Es decir, esto indica hasta qué punto un programa de crédito logra atender a la población de escasos recursos y con problemas de acceso a servicios financieros, pero con potencial para utilizar el crédito y mejorar su posición socio-económica.
- Impacto. Este criterio se refiere a los efectos del desarrollo de los fondos de crédito otorgados a la población meta. Esto incluye tanto los indicadores tangibles (nivel ingresos y mejores condiciones de vivienda), como los no tangibles (empoderamiento, creación de nuevos empleos, realización socio-psicológica y otros). Este es uno de los criterios más difíciles de medir, pero su determinación en muchos casos, es la razón de ser de los programas y proyectos financiados por donantes.

Los criterios mencionados guardan relación directa entre ellos, existiendo una cierta compensación (*trade off*) entre los mismos. Los programas de microfinanzas deben ofrecer un servicio financiero rentable en donde los ingresos percibidos sobre la cartera cubran los gastos financieros y operativos, pero además deben llegar con sus servicios a una población de bajos recursos y altamente vulnerables a cambios externos.

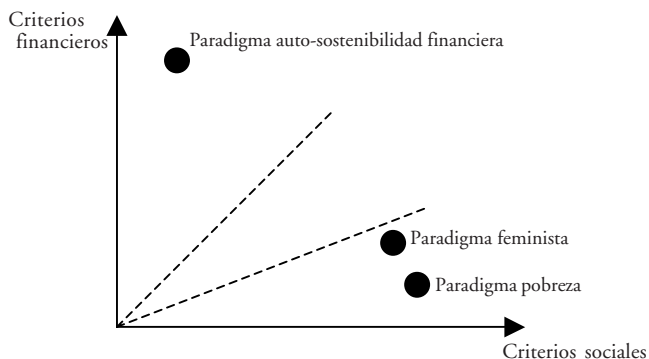
Según los objetivos de cada IMF y el paradigma que aplique habrá una inclinación por uno de estos tres criterios (Figura 1).

El paradigma de auto-sostenibilidad financiera, por ejemplo, pone mayor énfasis y esfuerzo en la sostenibilidad financiera, con el peligro de que ésta se vuelva el único objetivo final. En el afán de lograr la rentabilidad, el programa no necesariamente responde al reto de atender a una población de escasos recursos, sino que gradualmente sustituye su población meta original por estratos medianos y altos.

Las instituciones que trabajan según el paradigma de la pobreza, generalmente logran un alcance satisfactorio y posiblemente una acumulación de bienes por una buena parte de los prestatarios. No obstante, si esta organización enfrenta un deterioro progresivo de sus índices de recuperación y recaudación de intereses, y altos costos de operación, sus días estarán contados en cuanto a la sostenibilidad financiera e institucional.

Las instituciones que trabajan según el paradigma feminista, muchas veces tratan de ofrecer servicios integrados para asegurar el impacto positivo en los usuarios. No obstante, si esta institución no

Figura 1. Énfasis del trabajo de las diferentes IMFs, según el paradigma aplicado.



hace una separación de la contabilidad entre los servicios financieros y los no financieros, y si no tiene claro el grado de auto-suficiencia de los servicios financieros, la sostenibilidad de la institución podría correr riesgos, afectando su impacto a largo plazo.

### 3. La experiencia nicaragüense

Tradicionalmente el crédito en Nicaragua ha estado dirigido hacia la población masculina. Los bancos estatales y los grandes bancos no visualizaron a la mujer como sujeto de crédito, debido a la falta de garantías y recursos. Con el crecimiento de las IMFs en los años noventa, muchas de ellas con la misión de aportar al mejoramiento del nivel de vida de la población más pobre, se han mejorado considerablemente el acceso del crédito para la mujer. Muchos programas diseñaron nuevas políticas con el propósito de beneficiar a las mujeres. Especialmente los relacionados con la garantía les han mejorado el acceso al crédito. Muchas de estas organizaciones aceptan ahora garantías prendarias, avales y en algunos casos, garantías solidarias.

Según datos de FIDEG, las ONGs son la fuente de crédito más importante para las mujeres. Especialmente en la zona rural se destaca la importancia de las ONGs como su fuente de crédito, ya que el 83 por ciento de las que reciben crédito lo obtienen de esta fuente. Es decir, si no fuera por estos grupos las mujeres de las zonas rurales

estarían excluidas, casi en su totalidad, de recibir tales recursos (Agurto y Guido, 2001).

A pesar del mejoramiento del acceso al crédito para las mujeres, los montos de crédito continúan siendo mayores para los varones. Según la misma fuente, en el segmento rural la mujer sólo recibe el 17 por ciento de los montos prestados, mientras que en la zona urbana recibe el 42 por ciento de los fondos otorgados. Lo anterior indica que aún existen obstáculos que limitan una distribución equitativa entre mujeres y hombres, especialmente en las zonas rurales.

En esta sección se discuten las razones de estos obstáculos, mediante un análisis de las principales limitaciones que encuentran las mujeres para obtener y utilizar el crédito y el impacto logrado, tanto positivo como negativo.

#### *Limitaciones con respecto al monto otorgado*

Principales razones identificadas que explican la brecha entre los montos otorgados a mujeres y hombres:

- Falta de garantía en el caso de las mujeres;
- Escasez de empleo y actividades productivas para las mujeres en los sectores rurales;
- La mujer generalmente no cuenta con recursos suficientes que le permitan respaldar el desarrollo de su empresa;
- Los hombres realizan actividades agropecuarias para lo cual se necesitan inversiones altas.

Las IMFS subrayan la importancia de no ofrecer montos que excedan la capacidad de pago de sus clientes. Adicionalmente, mencionan que los montos brindados a las mujeres son menores simplemente porque éstas incursionan en actividades menos rentables y tienen negocios con un bajo nivel de ingresos, situación que fue comprobada estadísticamente (PROMICRO/OIT, 2002). La mayoría de las IMFS mencionaron que su clientela femenina está satisfecha con el monto prestado y casi siempre les otorgan lo que necesitan. Sin embargo, datos de dos estudios de impacto demuestran una situación distinta. El primero, realizado por FIDEG para el Consejo Coordinador de Wisconsin Nicaragua, WCCN (FIDEG, 2002), confirma que los niveles de satisfacción en relación con los montos recibidos, alcanzan el 63 por ciento en el caso de los hombres y el 37 por ciento en el caso de las mujeres.



En el segundo estudio, realizado en el Sur de Nicaragua (Sanders y Deugd, 2002), el 78 por ciento de los hombres está satisfecho con los montos prestados, mientras que en el caso de las mujeres sólo un 65 por ciento lo está. En ambos casos, la mayoría de las mujeres que mostraron insatisfacción con respecto al monto recibido, confirmaron haber solicitado un monto mayor. Actores a diferentes niveles, entrevistados para el estudio que respalda este capítulo (Deugd, 2002), evidenciaron una discriminación hacia la mujer con respecto a los montos otorgados; aún cuando tienen las mismas garantías y capacidades de pago que los hombres, es más difícil para ellas obtener montos altos, una observación que ha sido planteada tanto por hombres como mujeres en la misma medida.

### *Limitantes para acceder al crédito*

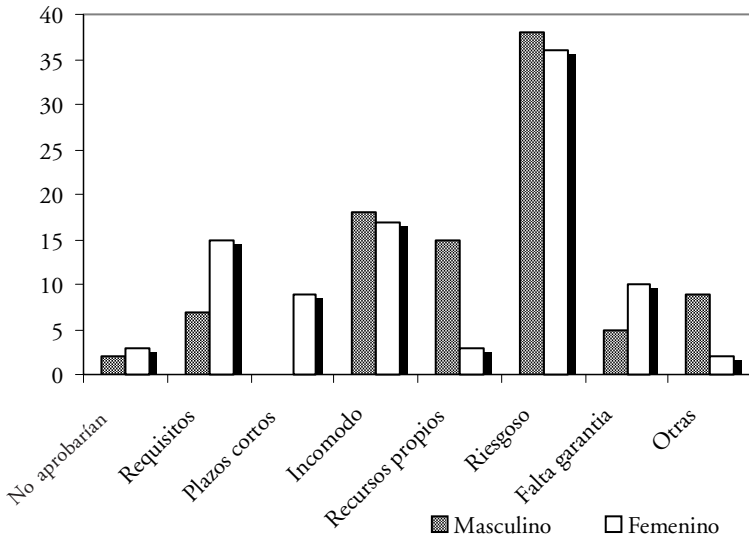
Aunque gran parte de los clientes de las IMFs son mujeres, también un grupo grande de ellas no tiene acceso a este servicio. La representación igualitaria de mujeres y hombres como clientela de las IMFs podría dar la impresión de que ambos sexos tienen igual grado de acceso al crédito, pero eso no refleja la realidad completa, ya que en los bancos oficiales los hombres representan un porcentaje mucho mayor de la clientela con crédito. El acceso al crédito generalmente es más complicado para las mujeres, ya que encuentran más obstáculos. Lo anterior se refleja en la Figura 2, donde se observan las razones por las cuales las personas no han solicitado un crédito.

Ambos sexos mencionaron igualitariamente el riesgo y la incomodidad como factores determinantes para no solicitar un préstamo. Sin embargo, si se analizan las diferencias entre ambos sexos, podemos observar que para la mujer tienen mayor peso los plazos demasiado cortos, los requisitos y la falta de garantía; mientras que en el caso de los hombres, se destaca la tenencia de recursos propios, como la razón mencionada para no solicitar un financiamiento. Lo anterior demuestra la importancia de adecuar los plazos, los requisitos y las garantías a las necesidades de las mujeres para mejorar su acceso al crédito.

### *Costo del crédito*

Según datos de la *Encuesta de Medición de Nivel de Vida en 1998* (EMNV, 1998) las mujeres recibieron crédito con tasas de interés generalmente mayores al 48 por ciento, y los hombres con tasas de interés menores de 48 por ciento. Esto se debe principalmente al

Figura 2. Razones para no solicitar un crédito.



Fuente: Base de datos PROSEUR, Sanders y Deugd, 2002.

tipo de crédito que solicita la mujer y la fuente de donde lo obtiene. Los créditos solicitados por las mujeres son principalmente créditos comerciales de corto plazo, mientras que un porcentaje considerable de los hombres recibe créditos agropecuarios, con intereses más bajos y plazos más largos. Aunque a partir de abril del 2001 las tasas son reguladas por el Banco Central, los créditos comerciales continúan siendo más costosos en comparación con los créditos agropecuarios, especialmente en las cooperativas. Se ha percibido una tendencia de un traslado de los costos de las tasas nominales a las comisiones inicialmente cargadas al crédito. Lo anterior implica que, probablemente, la diferencia entre el costo del crédito pagado por la mujer en comparación con el pagado por el hombre ha aumentado aún más, ya que los plazos del crédito para la mujer son más cortos, lo cual implica que ellas tienen que solicitar créditos con mayor frecuencia, pagando una nueva comisión por cada crédito.

Existen justificaciones para las diferencias entre el costo para el crédito agropecuario y para el comercial, ya que supuestamente los créditos en el sector comercial se retornan más rápido y las tasas de ganancias son mayores que en el sector rural. Sin embargo, aunque se toma en cuenta la diferencia en la rentabilidad entre las actividades del sector rural y comercial, no se toman en cuenta las diferencias

entre las tasas de rentabilidad dentro del sector comercial. Generalmente, las mujeres incursionan en sectores comerciales menos rentables que los hombres y por lo tanto los altos costos del crédito tienen un peso relativamente mayor para ellas.

Los altos costos operativos que presentan las IMFs en Nicaragua, es otra causa de los altos costos de los créditos otorgados a las mujeres. Especialmente en el ámbito de ONGs que trabajan con mujeres hay numerosas organizaciones pequeñas, que combinan el crédito con otros componentes de trabajo, resultando en un bajo nivel de eficiencia de los servicios financieros. A pesar de las buenas intenciones, existe el riesgo de la dispersión, se promueven los altos costos operativos y hay muy poco aprovechamiento e intercambio de experiencias de cada una de estas ONGs. Varios estudios reportan costos operativos entre 25 y 40 por ciento en IMFs especializadas en microcrédito para mujeres<sup>5</sup>, mientras que otras experiencias exitosas en la región, tales como WWB-Colombia y Bancosol-Bolivia, reportan costos operativos entre el 16 por ciento y 18 por ciento.

Durante el primer congreso de mujeres empresarias de Nicaragua, la diferencia en costos de crédito para mujeres y hombres se ha mencionado como uno de los mayores puntos de discriminación entre ambos sexos, y como la principal limitante para el desarrollo equitativo de oportunidades empresariales para ambos.

### *Impacto de los préstamos sobre el nivel de vida de las mujeres en Nicaragua*

Comparando tres estudios de impacto realizados en el 2002 en Nicaragua (FIDEG, 2002; Zamor *et al.*, 2002; Sanders y Deugd, 2002) se puede inferir que en términos generales, el impacto percibido por las mujeres a raíz del crédito recibido es bastante positivo. El crédito es considerado como una fuente indispensable para el desarrollo empresarial y/o personal. Además, todos los estudios indican la importancia del acceso al crédito para mujeres de diferentes estratos.

Los tres estudios analizaron la percepción del impacto en diferentes niveles. Comparando los estudios, el porcentaje de clientes femeninas que percibieron un impacto positivo al nivel de la empresa oscila entre el 86-95 por ciento. La mayor parte de los cambios identificados se relacionaban con el manejo de los productos vendidos, mencionado por un promedio de 44 por ciento de las clientes, tales como la diversificación del producto, la ampliación de la oferta y la calidad de los productos ofrecidos. En segundo lugar de importancia,

se menciona el aumento del volumen de venta. Entre el 5 y 11 por ciento de las clientes mencionó que no han percibido un impacto positivo en la empresa.

Con respecto al impacto percibido al nivel familiar llama la atención que los créditos han causado un impacto positivo, especialmente al nivel de vida de las hijas y los hijos de las clientes, con respecto a su educación, alimentación y salud (entre 28 y 30 por ciento).

Al nivel de decisiones intra familiares se identifica poco impacto, especialmente en cuanto a la posición de la mujer con respecto al hombre. En forma indirecta, lo anterior podría implicar un impacto negativo con respecto a la carga laboral de la mujer, ya que se está involucrando más en su negocio -según los datos obtenidos- pero su carga laboral en el hogar no ha disminuido. Llama la atención que en los tres estudios hay un grupo significativo (18 hasta 28 por ciento) que no ha identificado un impacto positivo al nivel familiar.

El impacto al nivel personal, es un elemento importante para la clientela femenina y un tema que se discute con amplitud entre ellas durante los talleres participativos. Muchas mujeres ponen énfasis en el nivel de independencia que han podido desarrollar a través del trabajo realizado con el apoyo del crédito. Relacionado con esto, gran parte de ellas mencionó haber logrado un impacto positivo en su autoestima y sus capacidades para emprender actividades nuevas. En los tres estudios los cambios en la autoestima (25 por ciento) y mayor independencia (23 por ciento) fueron los dos aspectos más importantes mencionados como impacto a este nivel.

A pesar de estos testimonios positivos de las mujeres con respecto al impacto percibido en los diferentes niveles, existen pocos estudios que comprueben si estos cambios se traducen en resultados tangibles en el nivel de vida de las mujeres. En el Sur de Nicaragua se aplicó una encuesta a un grupo de personas en dos momentos diferentes. Según los resultados obtenidos a través de la comparación de las dos bases de datos generadas, el impacto en el nivel de vida<sup>6</sup> de las mujeres es positivo si se toman los datos promedio de toda la clientela. No obstante, en el caso de las mujeres y hombres pertenecientes al estrato de menores recursos, se encontró un número considerable de personas en las que no se reportó un impacto positivo, sino más bien negativo. El impacto negativo ocurrió con más frecuencia entre las personas más pobres y en las zonas rurales (Sanders y Deugd, 2002). El mismo ocurrió en igual medida con hombres y mujeres, sin embargo, como la población pobre está

constituida mayormente por mujeres y madres solteras, lo anterior refleja un problema confrontado relativamente más por la población femenina.

Los estudios señalan un impacto más positivo percibido por organizaciones que combinan servicios financieros con no financieros. Zamor *et. al.* (2002) observan una percepción más positiva, con respecto a cambios en la autoestima, en las organizaciones que trabajan en forma integral, o sea en las que combinan los servicios financieros con los no financieros.

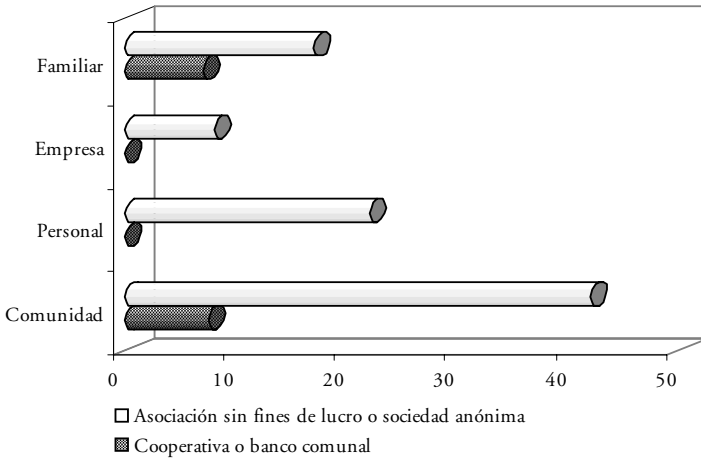
PROSESUR identificó que en cooperativas y grupos solidarios la percepción es más positiva sobre el impacto logrado, en comparación con las asociaciones sin fines de lucro y las sociedades anónimas. Figura 3 refleja el porcentaje de clientes que *no* percibió ningún cambio. Según los resultados de los talleres realizados para obtener esta información, la reflexión y la posibilidad de participar en la toma de decisiones de las cooperativas y los grupos solidarios tienen un efecto positivo sobre el desarrollo de valores personales, tales como la autoestima, las capacidades comunicativas, entre otras, habilidades importantes para el desarrollo empresarial.

#### *Falta de inserción en mercados más rentables*

Una de las mayores limitaciones para lograr mayor impacto en el nivel de vida de las mujeres, y especialmente las más pobres, y ubicadas en las zonas rurales, es la falta de acceso a los demás recursos. Por lo general han recibido relativamente poca educación, tienen poco acceso a la tierra y menor acceso al conocimiento técnico que les permita cambiar sus actividades productivas. Como consecuencia, y también debido a patrones culturales, la mujer incursiona en sectores poco remunerados, tales como la elaboración de alimentos o las labores domésticas.

A pesar de varios intentos del gobierno para insertar a la mujer en mercados mejor remunerados, y tradicionalmente dominados por hombres, este proceso no ha sido muy exitoso<sup>7</sup>, y ‘han dejado de forzar a las mujeres a hacer cosas que no les gusta’. Sin embargo, otras fuentes de información sobre Nicaragua revelan experiencias exitosas con respecto a facilitar el acceso de las mujeres a los conocimientos necesarios para incursionar en sectores tradicionalmente dominados por hombres<sup>8</sup>. La metodología de trabajo aplicada para provocar esta inserción es determinante en el éxito de estos procesos y tiene que estar basada en principios participativos. Son procesos delicados y lentos ya que requieren un cambio en las

Figura 3. Ausencia de impacto percibido en distintos niveles.



*Fuente:* Sanders y Deugd 2002, datos de PROSEUR.

percepciones culturales sobre valoración de ciertas actividades como ‘femeninas’ y otras como ‘masculinas’.

En términos generales, numerosos estudios en el ámbito internacional y nacional han demostrado una relación muy marcada entre el impacto positivo logrado con microcrédito y el mejoramiento del acceso a otros recursos al mismo tiempo (Intercambio, 2000).

#### 4. Desarrollo de instrumentos políticos

En vista del historial mixto de las microfinancieras para mejorar la posición de las mujeres, urge el desarrollo de un modelo y de instrumentos metodológicos enfocados hacia la solución de los limitantes ya citados, y el aumento del impacto en el nivel de vida de las mujeres. En vista del marco lógico definido y de las limitaciones y lecciones identificadas, el reto mayor en los ajustes de metodologías necesarias para aplicar un enfoque de género, es buscar el balance entre el desarrollo económico de las IMFS. Por el otro lado, es el mejoramiento del acceso a otros recursos y el empoderamiento de la clientela femenina. Lo anterior implica un modelo con dos líneas estratégicas principales. Una línea ‘financiera’ enfocada hacia la sostenibilidad y la eficiencia financiera. La otra línea es la “social”, enfocada hacia el impacto, el control de la mujer sobre el crédito y

su empoderamiento, principalmente a través del mejoramiento del acceso a otros recursos. El desarrollo balanceado de estas dos líneas estratégicas podría promover el acercamiento de los paradigmas definidos y aprovechar las experiencias de las IMFs, independientemente de su paradigma.

### *La línea estratégica 'financiera'*

El desarrollo de esta línea se debería enfocar en la auto-sostenibilidad financiera y la eficiencia de las IMFs, con el objetivo de asegurar la disponibilidad de fondos para créditos seguros y sostenibles a precios competitivos y productos ajustados a la demanda, para así mejorar el acceso de las mujeres al crédito. Evaluaciones de experiencias exitosas en la región, tales como WWB-Colombia y Bancosol-Bolivia, han demostrado la importancia del manejo sostenible y eficiente de los fondos, como requisito y base necesaria para llegar a los más pobres, en su mayoría mujeres. Aprovechando la economía de escala y una eficiencia operativa, lograron un alcance muy amplio del grupo meta.

Estas experiencias demuestran que para mejorar el acceso de las mujeres a los servicios financieros, es necesario desarrollar un sector competitivo y eficiente de instituciones microfinancieras, con capacidad para atender a las usuarias finales con un servicio de crédito a corto y mediano plazo. Pero además, con un paquete amplio de servicios financieros ajustados a sus necesidades -ahorro, seguro, remesas e inversiones- a mediano y largo plazo.

Para desarrollar un sector competitivo y eficiente, el primer paso es reducir los costos de operación de las IMFs. Según un estudio ejecutado para la Embajada de los Países Bajos (CDR-ULA y Faceta Central, 2002), durante la última década el número de IMFs ha crecido drásticamente en Nicaragua y existe una importante cantidad de microfinancieras pequeñas. Generalmente se considera que un monto de 250,000 US dólares se acerca al mínimo de cartera que la entidad especializada necesita para ser sostenible, siempre y cuando se cumpla con condiciones como eficiencia operativa, recuperación de cartera y competitividad de servicios. Según datos del mismo documento el 70 por ciento de las intermediarias financieras en el país se encuentra por debajo de este criterio, entre ellas muchas IMFs dirigidas específicamente hacia el mejoramiento del nivel de vida de las mujeres. Lo anterior implica la necesidad de buscar formas que promuevan el aprovechamiento de la economía de escala y analizar las posibilidades de la formación de alianzas estratégicas,

redes e incluso de una sola microfinanciera grande y fuerte, especializada en servicios financieros para mujeres.

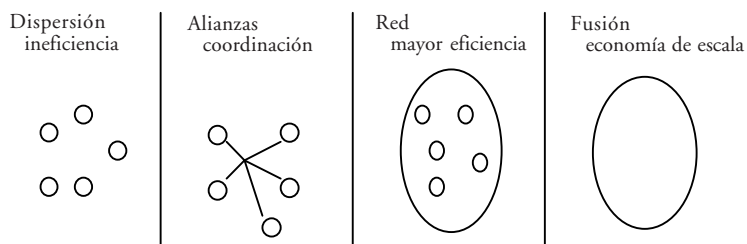
Una ventaja importante de establecer vínculos institucionales es que permite aprovechar mejor las experiencias y el conocimiento institucional obtenido en el transcurso del tiempo, como base para el desarrollo de metodologías y productos adaptados a las necesidades de las mujeres. Además se pueden coordinar procesos de entrenamiento, el desarrollo institucional, la compra de software, entre otros.

Lo anterior implica revisar, con las ONGs involucradas, las diferentes posibilidades para facilitar estos procesos de coordinación y/o fusión con aquellas microfinancieras enfocadas hacia la mujer. En este proceso se identifican cuatro etapas (Figura 4). En la primera, las IMFs trabajan por su lado, sin ninguna coordinación, duplican esfuerzos y no aprovechan las lecciones y recursos de los demás IMFs. En la segunda, se forman alianzas estratégicas entre las IMFs para mejorar la coordinación interinstitucional, lo cual permitirá un mejor uso del conocimiento y tiempo disponible en las IMFs. En la tercera etapa, las IMFs coordinan más acciones, incluyendo compras, organización de eventos, desarrollo del recurso humano y de productos, logrando así mayor eficiencia en los servicios ofrecidos. En la cuarta etapa hay una fusión de diferentes IMFs que posibilita aprovechar la economía de escala. Con esta figura no se pretende sugerir que es necesario o deseable llegar a la última etapa, ni tampoco que el proceso solamente se puede desarrollar en una dirección, sino más bien que el proceso puede llevar a las organizaciones a la etapa 3 o 4, para luego regresar a la etapa 2. Lo más importante es facilitar un proceso que revise y evalúe las posibilidades de ofrecer un servicio más eficiente y mejor adaptado a las necesidades de las mujeres. Es imposible pronunciarse hasta qué etapa se llegará en el proceso o en qué tiempo, ya que esto dependerá de la visión y la voluntad de los actores involucrados.

Es importante destacar que en este proceso, en donde se busca el desarrollo de un modelo más eficiente, no se puede imponer ninguno de estos modelos. La experiencia con WWB-Colombia (Womens World Banking, 2000) ha demostrado los intentos hacia una formalización y fusión que no funcionan si esta iniciativa no nace de las instituciones mismas, ya que un proceso impuesto implicará problemas de poder y fricciones internas entre las instituciones. Además, podría ser aconsejable no desarrollar este proceso hasta la etapa de la fusión, sino hasta la etapa de la red, manteniendo la



Figura 4. Etapas de modelos de coordinación institucional.



independencia de cada organización, para aprovechar la riqueza metodológica y la diversificación en la clientela de las instituciones, asegurando así el acceso para diferentes segmentos de la población.

Con respecto a las metodologías, lo anterior implicará la necesidad de seguir comparando, aplicando, investigando y sistematizando experiencias de métodos grupales e individuales. Diferentes experiencias en Nicaragua han mostrado que ambas tienen su validez, para diferentes segmentos de la población y en el contexto de diferentes necesidades. Especialmente en el nivel de las mujeres rurales más pobres, los métodos grupales ayudan a aumentar el acceso al crédito y mejorar la autoestima de las mujeres, como resultado del intercambio y el desarrollo organizacional. Así mismo, la ventaja del crédito individual es un mayor control, facilidades para el monitoreo y que permite otorgar préstamos de montos más altos.

#### *La línea estratégica 'social'*

Para que la mujer tenga mayor control sobre el crédito recibido y para promover su inserción en mercados mejor remunerables, es indispensable lograr una articulación efectiva entre los servicios financieros y los no financieros. Las experiencias, tanto al nivel nacional como internacional han demostrado que no es suficiente solamente mejorar el acceso a los servicios financieros para asegurar un impacto positivo de los mismos. Más bien existe el riesgo, en donde se ofrecen servicios financieros en forma aislada, de que los hombres controlen el dinero otorgado a la mujer o que ella, debido a su falta de experiencia y poco acceso a los demás recursos, no pueda aprovechar su préstamo, aumentando el riesgo del sobreendeudamiento de las mujeres, especialmente de las más pobres.

Sin embargo, en vista del objetivo de la sostenibilidad financiera de las IMFs no es recomendable que las IMFs sean las que desarrollen actividades relacionadas con servicios no financieros. Más bien, cada día más se debería ir buscando la especialización en el tema financiero, para poder lograr mayor eficiencia y disminuir los costos de operación.

Una posible solución para este dilema es desarrollar instituciones paralelas a las financieras que ofrezcan servicios no-financieros a la clientela atendida por las IMFs, impulsando alianzas estratégicas entre IMFs y ONGs que ofrecen estos servicios<sup>9</sup>. Lo ideal será buscar sinergias de los diferentes servicios en una persona para lograr mayor impacto. Los servicios no financieros deberían estar enfocados tanto hacia el ámbito empresarial como al personal, tomando en cuenta temas relacionados con el empoderamiento de las mujeres. Distintas experiencias a niveles internacional y nacional demostraron que hay un impacto positivo como consecuencia del empoderamiento de las mujeres en el aprovechamiento y el control de los servicios financieros.

Por ende, la coordinación institucional debería estar enfocada principalmente hacia los siguientes tres temas.

- i) Desarrollar mecanismos que aumenten el control y la toma de decisión de la mujer sobre el crédito otorgado, a través de procesos participativos de empoderamiento de las mujeres.
- ii) Mejorar el acceso de la mujer a otros recursos, especialmente la capacitación, la educación y la organización, con el objetivo de conectarla con los elementos necesarios para desarrollar sus actividades productivas.
- iii) Facilitar la inserción de las mujeres en rubros más rentables a través de la capacitación específica, organización, articulación de mercados, apoyo a la comercialización, etc.

Este modelo no implica que la institución que ofrece los servicios no financieros asuma la responsabilidad de 'desarrollar el aspecto de género'. La aplicación de un enfoque de género transversal implica que cada institución tendrá la responsabilidad de integrarlo en sus propios componentes de trabajo.

#### *Acciones específicas a los diferentes pisos institucionales*

El desarrollo de estas dos líneas estratégicas requiere tomar acciones específicas en cada piso institucional. A continuación se discuten algunas de estas acciones en forma resumida.

Al nivel de las entidades microfinancieras se requiere como primer paso, revisar el manejo de los recursos humanos en lo pertinente a: asegurar la igualdad de oportunidades para el personal femenino y masculino, revisar el desempeño con indicadores aptos y sensibilizar a todo el personal con respecto al tema de género. En el manejo de los recursos humanos un elemento clave es balancear, hasta donde sea posible, el número de mujeres y hombres al nivel de promotores de campo especialmente en las zonas rurales, para lograr que la mujer rural perciba menos barreras para acceder al servicio brindado. Además, el manejo de los recursos humanos y la revisión de su desempeño son aspectos básicos para mejorar la eficiencia de las IMFS.

Al nivel externo las entidades microfinancieras deberían buscar la eficiencia y la integración del mercado. Esto requiere desarrollar productos que se adapten a las necesidades de su clientela, e implica en el caso de las mujeres, desarrollar productos ajustables tanto a sus necesidades productivas como reproductivas. Para desarrollar tales productos es necesario tomar acciones, preferiblemente en forma organizada y aprovechando redes interinstitucionales, tales como estudios de mercados, eventos participativos, pilotajes y validaciones. Además, a través de estos mismos mecanismos se podría investigar la viabilidad de otras herramientas y políticas, especialmente para adecuar las garantías, los montos y los plazos a las necesidades de las mujeres.

Para conocer más a fondo cuál ha sido el efecto del trabajo de las IMFS y sus aliados es primordial realizar estudios de impacto. En este contexto se deben diseñar modelos de monitoreo sensibles para identificar diferencias entre los resultados por género, la creación de líneas de base para comparar los efectos en el transcurso del tiempo, entre otros. Es preferible realizar este tipo de estudios en forma coordinada para aprovechar al máximo sus resultados, retroalimentar en conjunto sobre las conclusiones y abrir la discusión entre las diferentes instancias, de tal forma que se compare el impacto de diferentes modalidades de trabajo en circunstancias diversas. En este marco debería haber más apertura para discutir experiencias menos exitosas y negativas, ya que esto permitiría ajustar el trabajo donde sea necesario.

Además, la cooperación internacional debería jugar un papel de liderazgo en los procesos de facilitación para consolidar de redes y procesos de fusión, retomando una discusión inter-institucional que se está realizando actualmente entre 10 instituciones.

Deberían de asumir un papel en la coordinación y facilitación en la validación y evaluación de experiencias que busquen la articulación entre servicios financieros y no-financieros.

Al gobierno le correspondería propulsar la creación de un marco legal que permita fomentar el ahorro, un servicio financiero importante para la mujer. Además, en términos generales, tiene una responsabilidad clave en mejorar el acceso de la mujer a los recursos. En términos específicos debería de impulsar más activamente la inserción de mujeres en mercados más remunerables. Para ello se debería mantener una discusión fluida y constante entre el gobierno, la cooperación internacional y las IMFs, para permitir que experiencias y metodologías exitosas, desarrolladas por instituciones no gubernamentales sean aprovechadas y replicadas en las instancias gubernamentales.

## 5. Observaciones finales

Las IMFs se encuentran en un ámbito complicado y dinámico, ya que el resultado de su trabajo causa múltiples y posibles efectos positivos y negativos en su grupo meta. La labor de las IMFs no es la de un carpintero que se ocupa de la confección de un producto específico y concluye su labor en su momento, sino un proceso continuo que debería estar sujeto a ajustes constantes para reaccionar al ambiente socio-económico dinámico en el que está operando. Especialmente en el caso de las mujeres, el diseño de productos y metodologías adecuadas requiere de un gran esfuerzo, ya que se encuentran en situaciones generalmente más complicadas para fomentar el cambio. Es necesario diseñar un modelo efectivo, que permita brindar un servicio accesible, de bajo costo y ajustado a sus necesidades, y asegurar un impacto positivo. Para ello es de suma importancia la coordinación interinstitucional entre las IMFs, con el fin de aprovechar el conocimiento y las lecciones aprendidas y, eventualmente, aprovechar una economía de escala.

Es igualmente importante reconocer que los servicios financieros, ofrecidos en forma aislada, no necesariamente implican un mejoramiento del nivel de vida. Paralelamente se requieren servicios que permitan el desarrollo de la mujer en el sentido más amplio. Por otro lado, los procesos de empoderamiento también se deben insertar en un conjunto de acciones que permita mejorar la situación económica de las mujeres, ya que este mejoramiento es necesario

para lograr su independencia, mejorar así su posición de negociación y reducir su vulnerabilidad. De hecho los servicios financieros y no financieros se complementan, y brindar ambos servicios en forma coordinada podría resultar en perspectivas concretas que permitan a las mujeres salir de su situación de pobreza.

## Notas

<sup>1</sup> Sección extraída de los paradigmas definidos por Mayoux (2000), discutidos en el último encuentro Regional para Centroamérica, México y República Dominicana; Nicaragua 18-21 de julio del 2000. Estos forman la base de un análisis más reconocido con respecto al tema de género y microcrédito.

<sup>2</sup> Por ejemplo, en los documentos de la Cumbre sobre el Micro-Crédito y el título del mismo CGAP.

<sup>3</sup> El término igualdad se utiliza aquí, no en el sentido de uniformidad sino de igualdad de opción y oportunidad. Se prefiere a la palabra 'equidad' la cual ha sido utilizada por la derecha conservadora para justificar las diferencias y divisiones de género existentes.

<sup>4</sup> Fuente: datos obtenidos para estudios elaborados para COSUDE y PROESUR, ambos en 2002.

<sup>5</sup> Indicador compuesto de varios indicadores, tales como grado de escolaridad, seguridad alimentaria, número de ambientes por familia, tipo de piso, acceso a electricidad, valor de bienes y medios de transporte y ahorros. Indicadores identificados en base a un análisis estadístico que permite establecer los indicadores más aptos para medir los cambios en el nivel de vida, en este contexto.

<sup>6</sup> Fuente: entrevista Director INPYME.

<sup>7</sup> Fuente: entrevista COSUDE.

<sup>8</sup> Este modelo está actualmente validado por la alianza FODEM y Cenzontle en Nicaragua.

## Referencias

- Agurto Vélchez, S. y A. Guido Cajina, *Mujeres pilares fundamentales de la economía nicaragüense*, Análisis de la participación de la mujer en la economía nicaragüense 1995/96-2000, Fundación Internacional Para el Desafío Económico (FIDEG), Forum SID, Embajada Real de Noruega, NORAD, 2001.
- Blijdenstein J., H. Nusselder y P. Rosales, *Nuevas políticas en microfinanzas. coordinar por la viabilidad del sector en Nicaragua*, Informe misión, CDR-ULA y Faceta Central, San José, 2002.
- Chen M.A. (ed.), *Beyond Credit: A Subsector Approach to Promoting Women's Enterprises*, Agha Khan Foundation, Canada, 1996.
- Cheston, S. and L. Kuhn, *Empowering Women Through Microfinance*, Sponsored by the Women's Opportunity Fund and its Funding Partners: Elisabeth Foster and Michael Walsh, Gems of Hope, USA, and the Morrow Charitable Trust, 2002.
- Deugd, M., *Enfoque de género en microfinanzas nicaragua*, Informe de misión para La Embajada Real de los Países Bajos en Nicaragua, CDR-ULA, 02-23, Nicaragua, 2002.
- FIDEG, *Satisfacción de servicios recibidos por parte de los y las prestatarias de microfinancieras y diagnóstico de las características socioeconómicas de sus hogares*, Documento final elaborado por FIDEG para WCCN-Nica Fund, Managua, 2002.
- Glosser, A.J., 'The Creation of Banco Sol in Bolivia', in: M. Otero and E. Rhyne (eds), *The New World of Microenterprise Finance. Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, 1994.
- INEC y EMNV, *Indicadores básicos*, Managua, INEC, 1999.
- Intercambio, *Promoviendo servicios para mujeres empresarias*, Experiencias destacadas concurso subregional andino, OIT, Lima, 2000.
- Johnson, S., 'Gender Impact Assessment in Microfinance and Microenterprise: Why and How', *Development in Practice*, Volume 10, Number 1, 2000.
- Kat-Reynen, A., *GOOD look at Microcredit, Savings and Gender*, Gender Orientation on Development (GOOD), Report of the Annual Conference, 13-15 September 1999, St. Albans, England, 2000.
- Kidder T., *Hacia un sistema financiero alternativo con perspectiva de género*, Encuentro Número 45, 1998.
- Mayoux L., *Microfinanciamiento para el empoderamiento de las mujeres: Un enfoque de aprendizaje, gestión y acción participativa*, Encuentro regional para Centroamérica, México y República Dominicana, Programas sostenibles de microfinanciamiento para el empoderamiento de las mujeres: Pistas para una Buena Práctica, Nicaragua, 2000.
- Nusselder H. y A. Sanders, *El programa financiero de la cooperación Austriaca en Centroamérica*, CDR-ULA, San José, 2001.
- Nusselder, H. y A. Sanders, *La maduración en las microfinanzas en Nicaragua: Oportunidades y desafíos*, Managua, PROMIFIN, COSUDE y CDR-ULA, 2002.

- Padilla, P., *Propuesta técnica-financiera de apoyo a la iniciativa de red de microfinancieras con enfoque de género: Fortaleciendo la colaboración entre ellas para contribuir al desarrollo equitativo*, Managua, 2002.
- PROMICRO/OIT, *La mujer microempresaria en Nicaragua: Situación y características hacia finales de los años noventa*, Proyecto Centroamericano de apoyo a programas de microempresas, INPYME, INEC, PROMICO- OIT, San José, 2001.
- Sanders, A. y M. Deugd, *Estudio sobre la sostenibilidad. Alcance e Impacto del Fondo de Desarrollo Campesino FONDECA-PROSESUR*, San José, CDR-ULA, 2002.
- Verbruggen, K. 'Microfinanciamiento y empoderamiento de la mujer: Una relación con muchos supuestos y condiciones', *Encuentro*, Año XXXIV, Número 60, Managua, 2002.
- Womens World Banking, *Los vínculos que faltan: Sistemas financieras que funcionen para la mayoría*, Foro Global de Políticas, Cali, Abril 1995.
- Womens World Banking, *Colombia: Women 's World Banking*, Case Studies in Microfinance, Sustainable Banking with the Poor, Cali, 2000.
- Zamor R., S. Morin y A.A. Cruz, *Análisis de experiencias de crédito con perspectiva de género en las instituciones de microfinanzas*, Documento final, Nitlapán-UCA-ASOMIF, Presentado a ASOMIF, Managua, 28 julio, 2002.



# LAS MICROFINANZAS: SOSTENIBILIDAD, ALCANCE E IMPACTO

ARIE SANDERS Y MICHELLE DEUGD

## 1. Introducción

El tema sobre el impacto de los Programas de Microfinanzas ha tomado mucho auge dentro de las agencias cooperantes durante los últimos años. Luego de algunos años de discusión sobre la sostenibilidad financiera de las Instituciones de Microfinanzas (IMFs), se ha retomado el tema sobre el efecto de las intervenciones de estos programas al nivel de los grupos atendidos. La creación de una industria microfinanciera con base en donaciones o préstamos con condiciones blandas, suele tener poco sentido si no atiende a la población de bajos ingresos ni apoya al mejoramiento de su situación socioeconómica.

En este artículo se analizará la experiencia del proyecto de la Región Seca del Pacífico Sur (PROSESUR) en cuanto al desarrollo de un mercado de microfinanzas en el sur de Nicaragua. El proyecto inició sus actividades en 1997 con el objetivo de promover un proceso de crecimiento sostenible y mejorar las condiciones socioeconómicas, mediante un incremento de la producción agropecuaria de 14,500 familias rurales, en 20 municipios de los departamentos de Rivas, Carazo, y Managua (FIDA, 1993). El proyecto destinó un fondo importante para fortalecer el mercado financiero. El diseño del componente de servicios financieros propuso varios mecanismos innovadores en la estructura de ejecución. Uno de ellos fue la canalización de los créditos a través de las IMFs privadas locales. Para

este componente PROESUR estableció un Fondo de Crédito denominado Fondo de Desarrollo Campesino (FONDECA), cuya función principal sería la de viabilizar el financiamiento a los pequeños productores para el desarrollo de sus actividades agropecuarias, de microempresa rural y de comercialización de productos.

El capítulo consta de seis secciones: la primera trata el marco conceptual; la segunda describe los antecedentes de la situación de microfinanzas en Nicaragua y una breve descripción de las IMFs relacionadas con el FONDECA; la tercera desarrolla la metodología aplicada durante el estudio; la cuarta muestra los resultados del estudio; la quinta analiza las relaciones entre los tres conceptos usados y, por fin, la sexta presenta las conclusiones del estudio.

## 2. Marco conceptual

Durante los años noventa, el sector de las microfinanzas experimentó un crecimiento acelerado. Un total de 1,567 instituciones de microfinanzas al nivel mundial, atendieron más de 30 millones de personas al 31 de diciembre del 2000. De esta población, 19 millones pertenecían al estrato pobre (Microbanking, 2001).

El sector de las microfinanzas incluye entidades como: Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), cooperativas de crédito y ahorro, bancos comunales, bancos especializados en microfinanzas y, en menor grado, bancos comerciales. En la última década las IMFs han venido buscando una forma que les permita lograr su sostenibilidad financiera al mismo tiempo que atienden a una población de bajos recursos. En esta situación todos ganan, la IMF genera suficientes ingresos a través de los intereses y comisiones percibidos sobre los créditos otorgados, mientras que la población tiene acceso al crédito para financiar sus necesidades productivas y no productivas. Desde esta perspectiva, las IMFs sostenibles son las que tienen mayor capacidad para contribuir a la lucha contra la pobreza (Schreiner, 1999).

Actualmente las IMFs están comenzando a ofrecer un rango más amplio de servicios financieros y, aunque muchas de ellas se han mantenido a través del tiempo ofreciendo sus servicios de forma tradicional, sólo las que han alcanzado un nivel de eficacia importante han reducido las restricciones en el uso de los créditos otorgados. Estas instituciones reconocen la fungibilidad del dinero y están conscientes de que los prestatarios buscan un alto retorno económico

y/o la satisfacción de sus demandas de emergencia, incluyendo el equilibrio del consumo o los gastos médicos. Por consiguiente, las IMFs se concentran más en educar a los clientes para que sean prudentes y reembolsen los préstamos, y hacen menos énfasis en cómo o en qué se gastan los fondos otorgados. Muchas IMFs ofrecen incentivos como reducción de interés y acceso automático a nuevos préstamos, para estimular mayores proporciones de reembolso esenciales para el mantenimiento institucional. Otras aplican la tecnología del crédito grupal para aprovechar los mecanismos sociales entre los prestatarios y asegurar así la recuperación. Las IMFs exitosas recuperan la mayoría de sus préstamos, y sus pérdidas se ubican entre el dos y cuatro por ciento de sus colocaciones ( Microbanking, 2001).

En términos globales, existen tres criterios que se deben tomar en cuenta para evaluar las actividades de las IMFs (Nusselder y Sanders, 2000). Estos criterios son:

- i) la sostenibilidad institucional, la cual está vinculada a la oferta actual y futura de los servicios proporcionados a la población meta,
- ii) el alcance, en relación con la cobertura de hogares y empresas por parte de las intermediarias, tomando en cuenta la población meta de las organizaciones contrapartes, y
- iii) el impacto, que se refiere a los efectos de desarrollo de los fondos de crédito otorgados a la población meta. En este se incluyen tanto los indicadores tangibles (nivel de ingresos y mejoras de la vivienda), como los no tangibles (creación de nuevos empleos, realización socio-psicológica y otros).

Estos criterios guardan relación directa entre ellos, existiendo una cierta compensación (*trade off*) entre los mismos. Los programas de microfinanzas deben ofrecer un servicio financiero rentable en donde los ingresos percibidos sobre la cartera cubran los gastos financieros y operativos, y por el otro lado deben llegar con sus servicios a una población de bajos recursos y altamente vulnerable a cambios externos.

### 3. Microfinanzas en Nicaragua

#### *El desarrollo del sector de las IMFs*

Como en todos los países centroamericanos, las reformas macroeconómicas introducidas durante la última década han tenido

como consecuencia la recesión del estado como actor activo en el mercado financiero. Los bancos de fomento y de desarrollo han sido afectados de alguna manera: cerrados (Banco Nacional de Desarrollo (BANADES) en Nicaragua), privatizados (BANDESA en Guatemala) o en proceso de desaparecer debido a la falta de recapitalización (Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) en Honduras). La recesión del estado ha dejado un vacío en la oferta financiera que no fue asumido por el sector bancario. No obstante, en el transcurso del tiempo dicho vacío se ha ido llenando en forma parcial a través de iniciativas privadas como los proyectos multi y bilaterales, las ONGs y el sector cooperativo (Nusselder y Sanders, 2002).

En Nicaragua el sector de las microfinanzas se caracteriza por la gran cantidad de instituciones que participan en él. Se estiman más de 300 organizaciones que ofrecen créditos, entre las cuales se incluyen las de servicios múltiples. Muchas de estas organizaciones manejan carteras relativamente pequeñas (menor a 100 millones de US dólares) con las cuales difícilmente se pueden aprovechar las economías de escala. Sin embargo, algunas de ellas han logrado un crecimiento bastante exitoso, ejemplo de ello son los casos de CONFIA y FINDESA, instituciones que han conseguido una ampliación de su cartera en el tiempo (de 3.5 millones de US dólares en 1998 a 22 millones de US dólares a finales del 2001) y se han convertido en intermediarias financieras reguladas por la superintendencia (BCN, 2002). Se estima que el total de las carteras crediticias de las IMFs asciende a 120 millones de US dólares y que las mismas atienden a una clientela de 85,000 personas aproximadamente (Helms, 2001).

Para poder realizar una evaluación del sector microfinanciero se deben tomar en cuenta aspectos relacionados con la sostenibilidad de las instituciones, la cobertura y profundidad de sus carteras. En términos generales, en Nicaragua son pocas las IMFs que han alcanzado la autosuficiencia. Aparentemente se hace difícil convertir las microfinanzas en una actividad rentable. En cuanto a la cobertura, se observa un claro sesgo de la oferta hacia el sector urbano. Esta concentración se explica por el tipo de productos financieros que las IMFs ofrecen (crédito a corto plazo, dirigido a las actividades de comercio y servicio) y por la falta de una demanda efectiva en el sector, debido a las limitaciones en cuanto a oportunidades de inversión (Sánchez, 2000).

### *La oferta del FONDECA*

Los recursos del FONDECA han sido canalizados a través de nueve IMFS activas en la zona del proyecto. Algunas de estas han abierto oficinas o sucursales en la zona de intervención a raíz de la disponibilidad de fondos por parte del FONDECA. Como resultado, el proyecto ha contribuido, durante su ejecución, a la ampliación del acceso al crédito a los pobladores de bajos recursos que habitan en dicha zona. A finales del 2001, el FONDECA había canalizado unos 6 millones de US dólares aproximadamente.

Cada IMF trabaja según sus propias políticas crediticias y experiencia. Entre las IMFS analizadas se encuentran tres cooperativas de ahorro y crédito, una sociedad anónima, y cinco asociaciones civiles. Algunas de las diferencias encontradas entre las políticas aplicadas por las diferentes instituciones, tienen relación con su forma organizativa.

A finales del 2001 estas nueve IMFS manejaban una cartera agregada de cerca de 30 millones de US dólares al nivel nacional. Son notables algunas diferencias en cuanto al tamaño de las carteras crediticias, entre las IMFS analizadas. Tres de las nueve administran aproximadamente el 70 por ciento de la totalidad del fondo.

Las IMFS ofrecen sus servicios financieros en la zona del proyecto a través de 14 agencias. Su penetración en dicha zona es relativamente alta, un promedio de 34,000 habitantes por agencia; mientras que el sector bancario registra un promedio de 25,000 habitantes por agencia al nivel nacional.

Los montos promedios del FONDECA al nivel de las IMFS oscilan entre 400 y 1,700 US dólares. Mientras que el monto promedio del FONDECA para todas las IMFS es de 830 US dólares. Algunas de ellas aplican dentro de su reglamento crediticio un sistema de graduación de clientes. Bajo dicho sistema, los prestatarios reciben sus primeros créditos por montos relativamente bajos y una vez que han demostrado ser buenos pagadores, tienen derecho a solicitar créditos subsiguientes y potencialmente acceder a montos mayores a los iniciales.

En cuanto a los plazos, las IMFS no registran diferencias significativas en relación con el sector bancario. Todas ofrecen plazos relativamente cortos para capital de trabajo y hay pocas líneas crediticias disponibles para las inversiones a mediano o largo plazo, con la excepción de algunas líneas especiales para vivienda. Estas condiciones tienen su origen en la preferencia por parte de las IMFS

de una alta rotación de su capital y la minimización del riesgo financiero.

Con el fin de reducir los riesgos en la cartera crediticia, la mayoría de las IMFS han introducido para el respaldo de los créditos, una metodología conocida como garantía a escalada. Esta metodología se basa en que el respaldo de un préstamo (garantía) debe ser directamente proporcional al monto otorgado, es decir, los préstamos con montos mayores se garantizan con avales mucho más sólidos que los aportados en préstamos con montos menores. Esta metodología sirve, en cierta medida, como regulador de los montos otorgados y por ende parte importante de los créditos desembolsados han sido menores a 800 US dólares. Sólo en un caso se exige para cualquier monto una garantía hipotecaria.

Con la excepción de las cooperativas de ahorro y crédito, los intereses aplicados por las IMFS son regulados por el Banco Central de Nicaragua y ajustados mensualmente. Tomando en cuenta el ajuste mensual de interés, la mayoría de las IMFS aplican una comisión mensual sobre los préstamos otorgados, con la finalidad de que los ingresos generados por las operaciones crediticias sean estables. Esta estrategia pretende asegurar la cobertura de los costos institucionales incurridos. Durante los últimos 12 meses la tasa aplicada osciló entre el 17 y 18 por ciento, mientras que las comisiones se mantuvieron cerca del 10 por ciento en términos reales.

#### 4. Metodología aplicada

Para la realización del análisis de la sostenibilidad financiera se utilizó el Sistema Único de Calificación (SUC).<sup>1</sup> Este sistema se basa en el análisis de seis indicadores que mantienen relación directa con la gestión financiera de la intermediaria. Dichos indicadores tienen un peso relativo dentro del sistema dependiendo de su importancia en el análisis. La calificación máxima del SUC para la gestión financiera es de 70 puntos. La calificación global de una IMF debe ser igual o mayor a los 40 puntos. En el Cuadro 1 se presentan los criterios con sus respectivas interpretaciones, punto de referencia (*benchmark*) e importancia relativa en puntos.

Para medir el alcance de las IMFS se aplicó una metodología desarrollada por el CGAP (Sharma *et al.*, 2000). Esta se basa en la medición del nivel de pobreza de la clientela atendida por un programa y compara los resultados con los no-clientes (el universo)

Cuadro 1. Indicadores para analizar la gestión financiera de las IMFs.

<i>Indicador</i>	<i>Formula</i>	<i>Referencia</i>	<i>Calificación</i>
Adecuación del capital	$\frac{\text{Cartera neta}}{\text{Total patrimonio}}$	< 10	15
Pérdida potencial (% de la cartera bruta)	$\frac{\text{Pérdida potencial}}{\text{Cartera bruta}}$	< 5 %	15
Autosuficiencia financiera	$\frac{\text{Total ingresos}}{\text{Total costos}}$	$\geq 1$	15
Capitalización de excedentes	$\frac{\text{Utilidades + reservas}}{\text{Activos}}$	$\geq 5\%$	10
Cartera afectada > 30 días (% de la cartera bruta)	$\frac{\text{Cartera Afectada > 30 días}}{\text{Cartera bruta}}$	$\leq 10\%$	10
Eficiencia operativa financiera	$\frac{\text{Costos operativos + prov.}}{\text{Cartera promedio}}$	$\leq 15\%$	5
<i>Total</i>			<i>70</i>

de la misma zona de intervención. Esto permite realizar una comparación relativa de los niveles de pobreza entre los grupos mencionados y con ello deducir si el grupo atendido tiene un índice de pobreza, igual o menor a los no-clientes en la zona.

En total se distinguen seis grupos de indicadores que guardan estrecha relación con la medición de la pobreza: recursos humanos, estado de la vivienda, seguridad alimentaria, posesión de los bienes, acceso a crédito y ubicación geográfica. Además, los indicadores son elegidos para tener una correlación fuerte con un indicador de referencia, en este caso los indicadores se relacionan con el gasto en ropa y calzados durante los últimos 12 meses por persona, suponiendo que las más prósperas gastan más en este rubro.

Con base en los seis grupos de indicadores se creó un índice único de pobreza. Para la creación de este índice se tuvo que aplicar una metodología que permitiera la ponderación de cada indicador según su importancia, para así llegar a una conclusión total. En este caso se utilizó el Análisis del Componente Principal (ACP) el cual aísla y valora los componentes de pobreza incrustados en los indicadores usados y crea un índice de pobreza específico de cada

hogar que permite una comparación relativa entre los índices de pobreza de los clientes y no-clientes (Henry *et al*, 2000).

En el 2000 se realizó la primera encuesta para medir el alcance del FONDECA. El estudio incluyó una muestra de hogares de 240 clientes, 30 clientes de cada IMF y 120 no-clientes como grupo comparativo. La selección de la clientela se basó en la combinación de dos criterios: según las IMFs y según su cobertura en los municipios con los fondos de FONDECA (Sanders, 2000). La segunda encuesta se ejecutó en el 2002. Realizar una comparación entre ambos estudios exige cierta concordancia entre las encuestas aplicadas. Por esta razón fue necesaria, en la medida de lo posible, la aplicación de la encuesta del segundo estudio a las mismas personas participantes en el primero (clientes y no clientes). Como resultado de lo anterior se pudo entrevistar a dos tercios de los clientes y no clientes del primer estudio.

## 5. Resultados del estudio

### *Sostenibilidad de la oferta*

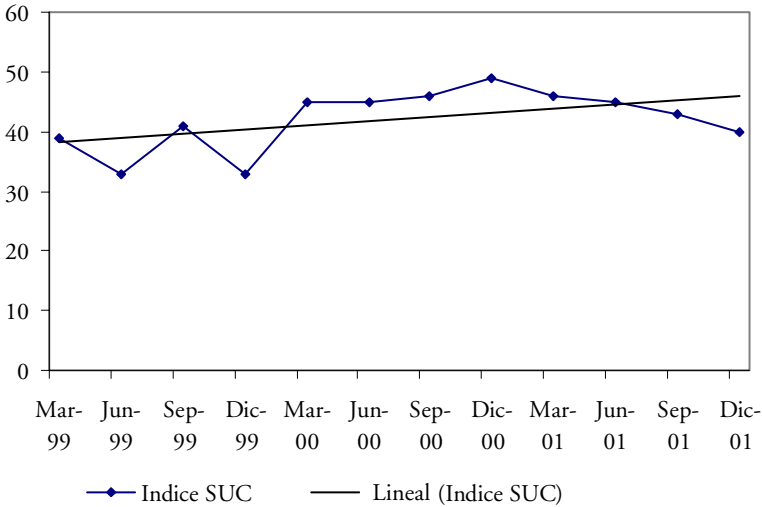
La sostenibilidad de la oferta se refiere a los servicios financieros por parte de las IMFs en su situación actual y futura. Las que tienen problemas para cubrir sus costos operativos a través de ingresos generados sobre sus activos y con limitaciones para acceder a suficientes subsidios, muestran alto grado de susceptibilidad a la quiebra y ello podría afectar la oferta crediticia a su población meta en el futuro.

Para evaluar la sostenibilidad de la oferta se han calculado las calificaciones de los seis indicadores SUC para las nueve IMFs durante los últimos tres años. Los resultados promedio se presentan en la Figura 1.

En términos generales, el desempeño de las IMFs es satisfactorio, en promedio están por encima de los 40 puntos. La tendencia lineal muestra un aumento constante y por ende, durante los últimos tres años el desempeño financiero de las nueve IMFs en promedio ha ido mejorando. Esta tendencia se debe en gran medida al seguimiento que el FONDECA ofrece en torno a la vigilancia de los activos de las IMFs. Esta acción hace que FONDECA haga una selección rigurosa de las IMFs.



Figura 1. Evaluación índice SUC, indicadores financieros, 1999-2001.



Fuente: Sanders y Deugd, 2002.

### *Alcance*

El alcance mide, desde la perspectiva de las instituciones financieras, y el número absoluto de los hogares y empresas atendidas. Además, este concepto toma en cuenta la cobertura de ciertos sectores y grupos específicos como lo son: las mujeres, los pequeños productores agropecuarios y los pescadores artesanos.

Desde 1998 el FONDECA ha venido registrando un crecimiento de los fondos colocados a través de las IMFs. Según la información proporcionada por PROSESUR el monto total colocado durante 1998-2001 fue de 5,6 millones de US dólares. La clientela se ha mantenido en un nivel de 2,600 personas, representando un total de 13,000 personas, es decir, el 3 por ciento de la población total de la zona de intervención del proyecto. Un logro importante es que el monto promedio de la cartera colocada se ha mantenido en el transcurso de los años y ello refleja que las IMFs han estado trabajando con el sector de los microempresarios.

No obstante, existe una tendencia de concentración de la cartera crediticia y de la clientela. En tal sentido, el ritmo de crecimiento por parte de las IMFs se ha detenido. Con base en indicadores nacionales y las entrevistas con los gerentes locales de las IMFs se pudo concluir que esta situación tiene sus razones en el

estancamiento que ha enfrentado la economía nicaragüense, la introducción del Decreto 176 el cual impone restricciones a las tasas de interés aplicadas por las IMFS, y la maduración del mercado financiero en la zona del proyecto

Mediante la comparación de los datos de la encuesta 2000 y 2002 se pudo constatar que más del 30 por ciento de los clientes entrevistados en el primer estudio ya no eran clientes del FONDECA para el 2002. De este grupo, más del 80 por ciento no recurrió a otra fuente de financiamiento.

El proyecto PROSESUR cubre 20 municipios en los departamentos de Rivas, Carazo y Managua. Sin embargo, las actividades crediticias del FONDECA se concentran en sólo cinco de estos municipios. Según información proporcionada por el proyecto, a finales de febrero del 2002 los municipios con el mayor peso en términos de volumen fueron Rivas, Jinotepe, Diriamba, San Marcos y San Rafael, y los mismos cuentan con más del 55 por ciento del monto total colocado.

Esta situación se debe principalmente a la política geográfica de las IMFS que participan en el programa. Estas aplican condiciones crediticias atractivas para sectores tales como el comercio y servicio, y además, prefieren trabajar con una población meta ubicada a una distancia que permita dar seguimiento, sin mayores costos, a los préstamos otorgados. La diferencia encontrada entre los municipios también está relacionada con el aspecto de ser caracterizados como rurales o urbanos. En el sector rural la actividad predominante sigue siendo la agropecuaria y la mayoría de las IMFS la consideran altamente riesgosa. Además, como se menciona en la Sección 2, no existe una demanda efectiva por parte de los productores debido a la ausencia de posibilidades para invertir en rubros rentables.

La participación de la mujer dentro de las carteras de las IMFS vinculadas al FONDECA ha sido alta desde sus inicios. La razón de ello parece centrarse en la orientación de las IMFS a las actividades que permiten una alta rotación de capital, tal como sucede en el comercio el cual está siendo desarrollado principalmente por mujeres. A finales de febrero del 2002, de los 2,500 prestatarios atendidos 1,530 fueron mujeres (61 por ciento). En cuanto a los montos otorgados, las mujeres recibieron el 44 por ciento de la cartera colocada. Esto quiere decir que el monto promedio que reciben las mujeres es menor al de los hombres (600 y 1,200 US dólares respectivamente).

La profundidad de la cartera, según el nivel de la pobreza, se mide a través de una comparación entre los índices de pobreza de los clientes y los no clientes. Para ello se formularon tres estratos los

Cuadro 2. Distribución de los clientes y no clientes según estrato, en porcentajes.

No-cliente	33	33	33
Cliente 2000	26	32	42
Cliente 2002	24	31	45

*Fuente:* Sanders y Deugd, 2002.

cuales representan los diferentes niveles socioeconómicos de los no clientes. Para que no exista disparidad entre los grupos de los clientes y no clientes, el índice de pobreza de estos debería ser idéntico (Cuadro 2).

En el año 2000 el 42 por ciento de los clientes pertenecía al estrato con mayores recursos, mientras que el 26 por ciento pertenecía al estrato más bajo. En el 2002 esta situación tuvo un ligero cambio y en términos globales, los clientes entrevistados en el 2000 mejoraron relativamente su posición socioeconómica en comparación con los no clientes.

Con base en la información obtenida sobre la cobertura y la profundidad de la cartera se desarrolló un gráfico de diamante en el que se representan los siguientes indicadores:

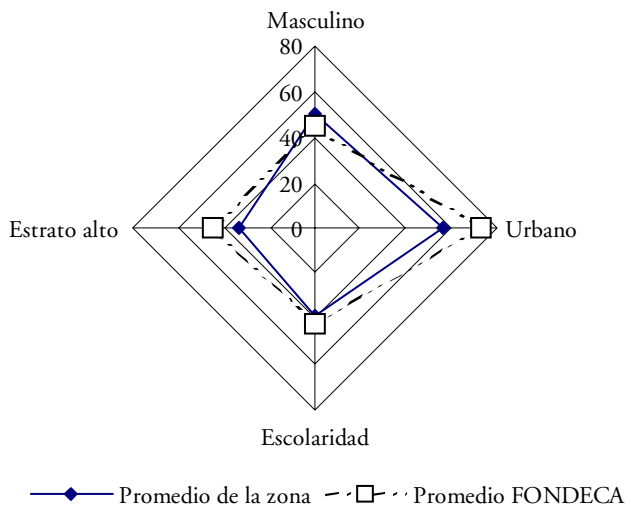
- i) participación de la mujer;
- ii) participación de la clientela que vive en el sector rural;
- iii) grado de escolaridad de los prestatarios; y
- iv) estrato de pobreza de los clientes.

Según la Figura 2, la clientela del FONDECA está conformada por hombres y mujeres que viven en los cascos urbanos, cuyo nivel educativo está por encima del promedio y que en su mayoría pertenecen al estrato relativamente menos pobre a la media de la zona del proyecto. En comparación con el 2000, el número de clientes del estrato relativamente más alto se ha incrementado, este cambio puede tener su base en el impacto causado por el programa de crédito en los clientes atendidos.

#### *Cambio registrado en el índice de la pobreza*

La medición del impacto se realiza mediante la comparación entre los datos obtenidos en el estudio del 2000 y los del 2002. En este análisis se compara la diferencia registrada entre el índice de pobreza de ambos estudios. Para verificar si entre los clientes y no-clientes existe una diferencia significativa en el cambio del índice de pobreza

Figura 2. Alcance por subsectores del FONDECA.



en conjunto con otras variables, se utilizó la función discriminatoria con base en la metodología Mahalanobis. Los objetivos de esta función son: determinar cuál de las variables independientes es más eficiente para discriminar entre los clientes y no-clientes, y verificar si la variable 'cambio índice de la pobreza' presenta una contribución discriminatoria significativa al ser cliente. La función utiliza las variables educación, tamaño de la familia, indicador relacionado a la seguridad alimentaria, valor de los bienes productivos y no productivos, sector económico, diferencia del índice de pobreza como variables independientes y la clasificación Cliente versus No-Cliente como dependiente. Los resultados se presentan en el Cuadro 3.

La función discriminatoria tiene una relación canonical de 0.65. Sin embargo, sólo el 42 por ciento de la varianza es explicada ( $0.65^2 = 0.42$ ). Los puntos céntricos de los grupos representan el valor promedio agregado de las variables de la función para cada caso. El punto céntrico para los clientes de las IMFS es positivo lo que implica que para este caso hay una relación positiva con las variables independientes con signo positivo.

En la función solamente las primeras nueve variables tienen un peso discriminatorio significativo ( $\geq 0.30$ ). La variable grado de escolaridad promedio de los familiares mayor a 15 años tiene el

Cuadro 3. Función discriminatoria.

<i>Variable</i>	<i>Función</i>
Nivel escolaridad	0.433*
Número de ambientes por familiar	0.409*
Ocupación principal (1= Sector agrícola; 0 = otro)	-0.405*
Diferencia índice de la pobreza	0.360*
Tener ahorros (1= Sí; 0 =Otro)	0.342*
Sector (1 = Rural; 0 = Otro)	-0.330*
Gasto en ropa por persona los últimos 12 meses	0.314*
Clasificado como estrato 3 (1= Sí; 0 = Otro)	0.307*
Valor de los bienes no productivos	0.301*
Acceso a suministro de electricidad	0.287
Porcentaje de la familia mayor a 15 años	-0.184
Valor de los medios de transporte	0.149
Suficiente comida los últimos 12 meses	0.006
<i>Punto céntrico por grupo</i>	
Ser cliente	0.873
No cliente	-0.772
Correlación canónica	0.65
R <sup>2</sup>	0.42

*Fuente:* Encuesta PROSESUR y CDR-ULA.

valor discriminatorio mayor. Son los hogares con más educación los que acceden a las IMFs.

La correlación entre la variable ‘diferencia en el índice de la pobreza’ y ser cliente es positiva y significativa. Los clientes de las IMFs han logrado mejorar su situación socioeconómica en un mayor grado que los no clientes. Sin embargo, parte de los resultados positivos guardan relación con la posibilidad de que los clientes de las IMFs tienen un mayor grado de desarrollo y por ende son sujetos de crédito. Generalmente, el impacto de los programas de crédito es más alto entre las personas con mayores recursos en su amplio sentido.

Cuadro 4. Clasificación de los clientes y no clientes.

<i>Grupo</i>	<i>No de casos</i>	<i>Pronóstico</i>			
		<i>No-cliente</i>		<i>Ser cliente</i>	
		<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
No-cliente	73	34	46.6	39	53.4
Ser cliente	155	16	10.3	139	89.7

Porcentaje bien clasificado = 75.8.

Las variables número de ambientes por familiar, ser económicamente activo en el sector agrícola, vivir fuera de los cascos urbanos, mayor gasto en ropa por persona, pertenecer a estos tres y tener un mayor valor en cuanto a los bienes no productivos que discriminan entre los clientes y no clientes. Las otras variables no tienen un peso significativo en la función, sin embargo en su conjunto aumentan la correlación canónica.

Con la función se puede clasificar si cada caso pertenece al grupo de clientes o no clientes; el Cuadro 4 presenta los resultados de los pronósticos. La función clasifica un promedio de 76 por ciento correctamente. En otras palabras, el 24 por ciento de los casos pertenece a uno de los dos grupos, pero tiene las características del otro grupo.

Se puede decir que la función no tiene una variancia explicativa alta. Sin embargo, la clasificación de los casos a través de la función es aceptable. Se puede observar una diferencia entre los clientes y no clientes a través de nueve variables. A través la función discriminatoria se evidenció que las personas que recibieron créditos durante los últimos dos años, del fondo FONDECA, mejoraron su situación económica, aun cuando sólo una parte de este mejoramiento se puede relacionar con tener acceso a crédito.

## 6. La relación entre los tres conceptos

### *La sostenibilidad y el alcance*

La compatibilidad entre la sostenibilidad financiera y el alcance de la cartera sigue siendo un tema de suma importancia. Para medir la

sostenibilidad financieras de las IMFS fue utilizado el promedio del 2001 de los seis indicadores relacionados con el desempeño financiero de la metodología SUC. Con respecto al alcance, fueron utilizados los cuatro indicadores desarrollados en la sección cinco. Estos indicadores representan un conjunto de características en torno a las personas que normalmente son excluidas de los servicios financieros del sector formal (Paxton, 2002; Cuevas, 2000). Estas características son: ser mujer (M), vivir en el sector rural (R), ser pobre (P) y tener un bajo nivel educativo (E). A través de estas características (C) se establece un único índice de los clientes (Cl) y no clientes (Nc) el cual es comparado con la finalidad de obtener el nivel de alcance de las IMF:

$$\text{Alcance} = \sum_{n=1}^N (C_{cl} - C_{nc}) \quad (1)$$

Las variables aplicadas para calcular el nivel del alcance de la cartera se compara con las características de los no clientes en la zona de intervención. Aplicando estas cuatro características, la formula se escribe de la siguiente manera:

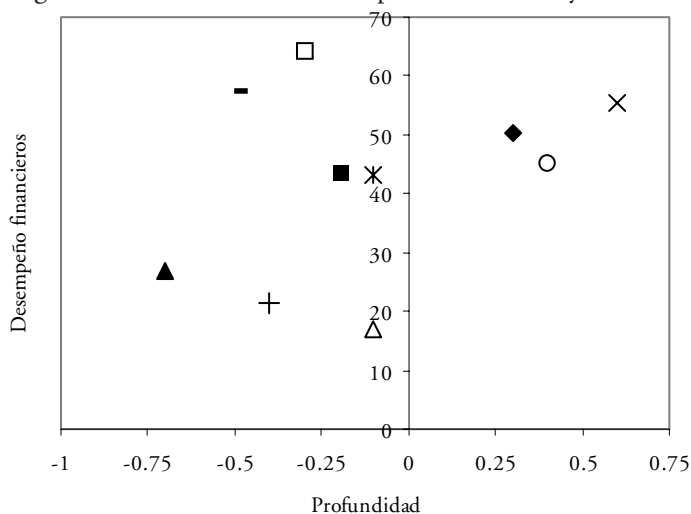
$$\text{Alcance} = (R_{cl} - R_{nc}) + (P_{cl} - P_{nc}) + (M_{cl} - M_{nc}) + (E_{cl} - E_{nc}) \quad (2)$$

Un índice positivo determina que las IMFS están trabajando con una clientela caracterizada por ser femenina, viviendo en el sector rural, de mayor pobreza y un nivel educativo menor al de los no clientes. En la Figura 3 se presenta la relación entre el desempeño financiero y el alcance logrado por cada una de las IMFS a finales del 2001.

No se pudo encontrar una relación directa entre la profundidad de una cartera y el desempeño financiero de las IMFS. Teóricamente, se esperaba una relación lineal entre un desempeño insatisfactorio y una alta profundidad de la cartera, es decir, las IMFS que trabajan con una clientela con características que dificultan el acceso al crédito del sector formal, tienen más problemas para ser sostenibles debido a los altos costos relacionados con la atención de estos grupos.

Sin embargo, se puede deducir de esta figura que sí es posible atender a una clientela cuyas características se consideran como poco favorables. Cuatro del total de los casos registran un desempeño y una profundidad satisfactorios. En dos casos se registra un buen desempeño, pero con una profundidad menor, debido principalmente a que estas realizan sus actividades en el sector urbano.

Figura 3. Relación entre desempeño financiero y alcance.



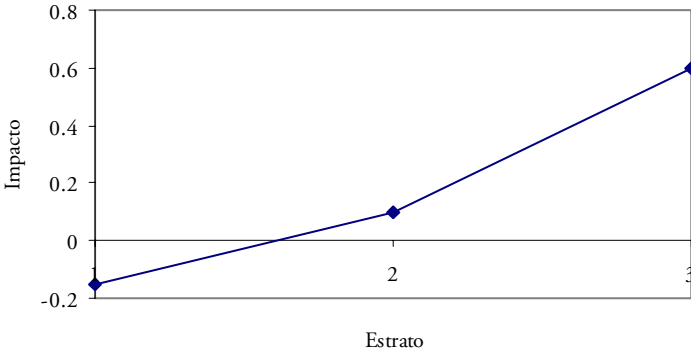
En términos absolutos se estimó que más de 1,800 clientes del FONDECA presentan las características de quienes normalmente son excluidos de los servicios financieros del sector formal.

#### *El alcance y su impacto*

No todos los hogares cuentan con los mismos recursos para trabajar, ni con la misma capacidad humana para maximizar su productividad. Por lo tanto, las características propias de cada uno son de suma importancia debido a que éstas influyen en las reacciones y estrategias a los cambios internos y externos. En tal sentido, el grado y tipo de impacto de los programas de crédito al nivel de los hogares está relacionado con tales características. Según estudios similares, el impacto de los programas de crédito al nivel de los hogares de bajos recursos es limitado en cuanto a las actividades productivas, debido a que los créditos suelen ser utilizados principalmente para alcanzar estabilidad en la parte reproductiva, mientras que en el caso de los hogares con una mayor dotación de recursos (financieros, humanos, entre otros), el impacto se observa mayoritariamente en las actividades productivas.



Figura 4. Relación impacto y estrato de pobreza.



A través de un análisis de ANOVA se pudo comparar la relación del impacto al nivel de los clientes según su estrato económico. Como indicador de impacto se tomó la variable que mide la diferencia entre el índice de pobreza para el 2000 y el 2002. Figura 4 presenta los cambios registrados en los índices de pobreza según estrato.

La Figura 4 muestra que el impacto al nivel del estrato tres es mayor que en el caso del estrato uno. En este último caso se encontró un impacto negativo debido, principalmente, a la presencia de un grupo de clientes del sector rural. En los estratos dos y tres se registra un impacto positivo y ambos representan más del 70 por ciento de los clientes investigados. Las relaciones encontradas fueron significativas al 1 por ciento.

## 7. Conclusiones

El grado de desarrollo de un fondo de crédito tiene tres dimensiones: la sostenibilidad financiera e institucional, el alcance del grupo meta, y los impactos del desarrollo. La evolución de un fondo puede estar en peligro si uno de los tres objetivos es sacrificado por otro. En una entidad cuyo énfasis es la viabilidad financiera no debería subordinarse o sacrificar el objetivo de alcance al grupo meta ni perjudicarlos en una dirección opuesta. FONDECA, a través de sus IMFS ha demostrado que puede existir sinergia entre las tres dimensiones señaladas, creando una situación en donde ‘todos ganan’. Las conclusiones específicas de este estudio se desarrollan según estas dimensiones.

Sin duda alguna, FONDECA ha tenido un papel importante en el desarrollo del sector de microfinanzas en la región Sur de Nicaragua. Las IMFS relacionadas con el FONDECA han demostrado una tendencia positiva en cuanto a su desempeño financiero. Al 31 de diciembre del 2001, seis de las nueve IMFS presentaron índices favorables, un elemento indispensable para asegurar la oferta financiera en el futuro.

El monto total otorgado al 31/12/01 ascendió a 5,6 millones de US dólares y en total se atendieron cerca de 2,500 familias lo cual representan unas 12,000 personas. La clientela esta concentrada en los municipios que se caracterizan por ser urbanos, una de las explicaciones sobre las cuales se basa la alta participación de la mujer. El 45 por ciento de los clientes investigados pertenecen a un estrato que disponen de más recursos en términos relativos. Más de 1,300 familias que recibieron préstamos a través del FONDECA pertenecen a los estratos de bajos recursos.

Un problema encontrado durante el estudio fue el alto nivel de deserción de los clientes. Un 30 por ciento de las personas entrevistadas en el 2002 fueron registradas como clientes aun cuando los mismos ya no estaban haciendo uso de los servicios financieros ofrecidos. Una alta rotación de la clientela implica para una IMF altos costos y riesgos, lo que dificulta por ende el logro de impacto al nivel de la clientela en el transcurso del tiempo.

En términos generales, el impacto del financiamiento ha sido positivo sobre el nivel de vida de los clientes de las IMFS. Este impacto es significativo entre los clientes ubicados en las zonas urbanas y que se encuentran en los estratos más apoderados. Sin embargo, entre los clientes más pobres no se ha identificado un impacto relevante y entre los clientes rurales masculinos se ha registrado una tendencia de empobrecimiento acelerado que podría estar asociada con el financiamiento.

FONDECA ha demostrado que el desafío está en que las organizaciones sean capaces de prosperar aun cuando sus clientes sean pobres. Sin embargo, el gran grupo de personas en las áreas rurales que aun no participan en los programas de crédito, el alto índice de la disertación de los clientes y ser cliente de varias instituciones financieras al mismo tiempo, son evidencias de que la oferta de los servicios financieros debería ser ajustada a la demanda y las necesidades de los clientes. Es decir, es necesario que las IMFS cambien su enfoque de organizaciones que se manejan desde la oferta, a organizaciones dirigidas por la demanda las cuales toman en cuenta para ello las señales del mercado. El entregar crédito a las familias

de bajos recursos no es necesariamente suficiente para que las mismas escapen de la pobreza. Sin embargo, las microfinanzas son un instrumento que potencia el establecimiento de los flujos de dinero dentro los hogares y que aporta a la estabilidad de la seguridad alimentaria y al crecimiento de sus actividades productivas.

## **Nota**

<sup>1</sup> El mecanismo aplicado para evaluar las IMFs fue desarrollado por el Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (INPYME).

## Referencias

- Banco Central de Nicaragua, varios informes.
- FIDA, *Informe de la misión de evaluación ex-ante*, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Roma, 1993.
- Gutiérrez, I., 'Las microfinancieras: Por la sostenibilidad y un marco legal apropiado', *Encuentro*, Número 60, 2002.
- Helms, B., *Microfinance in Central America and Mexico: Profile and Challenges*, CGAP, Washington, 2002.
- Henry, C., M. Sharma, C. Lapenu and M. Zeller, *Assessing the Relative Poverty of Microfinance Clients*. A CGAP Operational Tool, IFPRI, Washington, D.C., 2000.
- MicroBanking Standards Project, *The MicroBanking Bulletin*, USA, MicroBanking Standards Project /CGAP, Issue Number 7, 2001.
- Nusselder, H. y A. Sanders, *Programa financiero de la cooperación austriaca en Centroamérica: Aplicación de instrumentos de financiamiento*, San José, CDR-ULA, 2000.
- Nusselder, H. y A. Sanders, *La maduración de las microfinanzas en Nicaragua: Oportunidades y desafíos*, COSUDE –PROMIFIN, CDR 01-03/1, San José, 2002.
- Paxton, J., 'Depth of Outreach and its Relation to the Sustainability of Microfinance Institutions', *Savings and Development*, Issue 1, 2002.
- Sánchez, S., *Financial Markets in Nicaragua*, The World Bank, Washington D.C., 2000.
- Sanders, A y M. Deugd, *Estudio sobre la sostenibilidad, alcance e impacto del Fondo de Desarrollo Campesino FONDECA-PROSESUR*, CDR 02-04/1, San José, 2002.
- Sanders, A., *Estudio sobre el alcance del Fondo de Crédito FONDECA-PROSESUR, Nicaragua*, CDR 00-15/1, San José, Costa Rica, noviembre del 2000.
- Schreiner, M., *Aspects of Outreach: A Framework for Discussion of the Social Benefits of Microfinance*, Center for Social Development, George Warren Brown School of Social Work, Washington University of St. Louis, 1999.

# REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MICROFINANZAS

HANS NUSSELDER

## 1. Introducción

El debate sobre la consolidación y la expansión de las microfinanzas en Nicaragua se ha intensificado, desde finales de la década de los años noventa, al incluirse el tema de la creación de un marco legal para el sector. Este artículo está enfocado en las preguntas, ¿cómo este marco puede favorecer al fortalecimiento del sector? y ¿cuáles son los dilemas que deben tomarse en cuenta para contribuir a un proceso de inserción en el mercado financiero formal que, en el caso de Nicaragua, en los últimos cinco años ha sufrido de un fuerte saneamiento? En varios países latinoamericanos se han ido tomando iniciativas para ajustar el marco legal nacional en respuesta a la necesidad de reconocer la actividad micro-financiera. El proceso de innovación aún no se ha terminado, y en algunos países se están evaluando los cambios en el marco legal a la luz de las nuevas prácticas de la última década.

Mientras que la inserción de las microfinanzas en el sector financiero formal es un fenómeno reciente, el reto de cómo proteger la integridad del sistema financiero y los intereses de los depositantes, básicamente no ha cambiado. La diferencia con la década de los setenta y ochenta, es que el número de empresas bancarias convencionales, que sirven a una minoría de clientes con mayor prosperidad relativa, ha ido disminuyendo. Por el otro lado, el número de entidades microfinancieras que en Nicaragua están

atendiendo a estratos pobres se ha expandido enormemente (Blijdenstein *et al.*, 2002). Para la regulación de intermediarias microfinancieras (IMF) se ha planteado la necesidad de elevar, en términos relativos, el nivel de patrimonio requerido, pero reducirlo en términos absolutos (Schmidt, 1999). Sin embargo, las consecuencias en términos de costos y beneficios para las autoridades supervisoras y los recursos públicos no han recibido la misma atención.

El artículo consta de cuatro secciones principales. La primera, ofrece un panorama de los elementos más importantes del marco legal de las microfinanzas, tales como la base y objetivos, los sujetos y las modalidades de ejecución. La segunda analiza en mayor detalle los costos y beneficios de la supervisión, considerando las diferencias que se presentan entre las instituciones bancarias convencionales y las entidades reguladas de microfinanzas. En la tercera sección se discute el actual contexto del marco legal del sector microfinanciero en Nicaragua, al incluirse una serie de limitantes y dilemas actualmente sobre la mesa. En la cuarta, se formulan las conclusiones del análisis con los temas relevantes en el futuro inmediato del sector.

## 2. La regulación de las microfinanzas

### *Base y objetivos*

El término regulación se refiere al conjunto de reglas con que el estado, mediante el ejercicio de su poder coercitivo, restringe las acciones de los participantes en los mercados financieros (González Vega, 2001). Se trata, entonces, 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, la supervisión implica los mecanismos activos de vigilancia con que se verifican y se hacen cumplir las disposiciones de este marco. Aquí se trata del dispositivo operativo que se usa para hacer respetar el conjunto de las reglas establecidas.

El objetivo primordial de la regulación del sistema financiero es el de protegerlo contra prácticas perjudiciales, excesivamente riesgosas, que pueden amenazar la seguridad del sistema de pago nacional. Aquí se trata de minimizar la probabilidad de que la quiebra de una institución tenga un efecto contagioso en los niveles de solvencia y liquidez de otras intermediarias. Un segundo objetivo

es el de proteger a los depositantes pequeños, no informados de los riesgos asumidos por los intermediarios en el otorgamiento de créditos y con otras obligaciones. Estos dos objetivos requieren la presencia de una autoridad supervisora, imparcial e independiente, de los intereses de los intermediarios financieros. Un tercer objetivo de la regulación es el de mantener la competitividad del sector financiero, en el sentido de que deberían de operar un número suficiente de actores intermediarios para asegurar la adjudicación de capital y los servicios de pago al sector real de la economía, así como una libre competencia en el reclutamiento de clientes (Valenzuela and Young, 1999; Fiebig, 2001).

En numerosos aspectos de la regulación y supervisión, se hace una distinción entre los de carácter prudencial y no prudencial. La no prudencial se refiere a requisitos de carácter general, tales como la licencia y el registro legal de las instituciones, informaciones sobre la propiedad, publicación de estados financieros, realización de auditorías externas, entrega de informaciones sobre clientes de mala paga (central de riesgos) y aplicación de reglas sobre el nivel de la tasa de interés. Los aspectos no prudenciales se refieren a la conducción del negocio y no a su viabilidad (CGAP, 2002). Los requerimientos no prudenciales pueden ser importantes, pero no comprometen a la autoridad supervisora, en cuanto a un dictamen sobre la salud financiera de una institución.

Las responsabilidades con respecto a la regulación y supervisión prudencial difieren radicalmente de los anteriores. Aquí entra en juego la solidez comprobada de los participantes en el sistema financiero. Se trata de la definición de los estándares de la estructura financiera, los lineamientos contables y otros criterios para poder determinar la situación interna de la institución financiera. Estos aspectos requieren un sistema de entrega de información más amplio, así como de inspecciones *in situ* que van más allá de los ejercicios comunes de auditoría. Es evidente que el costo de la supervisión prudencial es más elevado que el costo del régimen no prudencial.

Aunque el estado es el actor natural y principal en materia de regulación, no es el único. En otras fuentes, se incluyen los propietarios de la institución (con interés de cuidar el patrimonio, sobre todo cuando proviene de recursos propios), las instituciones ápice conformadas por las mismas intermediarias y las fuentes de capital que proveen recursos ajenos a la intermediaria. Estos cuatro tipos de reguladores se encuentran en un nivel de interacción, al requerir informaciones similares de las mismas instituciones

financieras, aunque con intereses divergentes. Los reguladores no son sustitutos el uno del otro: se enfatiza en que la regulación y supervisión del estado no pueden remplazar la normativa y el control, ni de los propietarios ni de las fuentes externas de financiamiento (Fiebig, 2001). Este tema se relaciona directamente con la gobernabilidad y la estructura de propiedad de las entidades intermediarias, pues las intermediarias con aportes de capital privado de mayor volumen, suelen tener una estructura de supervisión diferente a la de entidades en las que participan varios inversionistas de interés público o numerosos socios con aportes relativamente modestos. Sobre todo, en entidades financieras sin fines de lucro los procedimientos internos son generalmente más largos y menos conducentes a resolver problemas de solvencia y liquidez de la institución.

### *Sujetos de regulación y supervisión*

En los países en desarrollo, no existe un área uniforme en cuanto a la regulación y supervisión. Un enfoque bastante común en Latinoamérica es el de un régimen segmentado, en donde se hace distinción entre categorías de instituciones. Los bancos comerciales forman invariablemente parte del universo de la regulación, autorizados para realizar toda la gama de operaciones financieras a niveles nacional e internacional. Otras instituciones de crédito (sociedades financieras), las que captan depósitos de ahorro del público, pero que no tienen permiso para manejar cuentas corrientes, son autorizadas en algunos países y eliminadas en otros, por ejemplo en El Salvador.<sup>1</sup> Un tercer tipo de intermediarias, son instituciones de microfinanzas con autorización para captar depósitos. Esta categoría se presenta en Bolivia (Fondos Financieros Privados) y Uganda (Instituciones Microfinancieras Captadoras de Depósitos). Una cuarta categoría es la de las IMFS que solo otorgan créditos y no captan ahorros, al menos no voluntariamente.

Genéricamente, solo los primeros tres tipos son sujetos de regulación y supervisión externa, según un régimen acorde con el tipo de operaciones realizadas. La regulación segmentada conlleva, en muchos casos, una diferenciación del marco legal para cada tipo de intermediario, con leyes bancarias generales que coexisten con leyes especiales para las instituciones no bancarias. Las cooperativas de ahorro y crédito ocupan una posición particular, en el sentido de que, en algunos casos, están sujetas a una forma de regulación externa



estatal (Ecuador, Costa Rica), mientras que en otros países la supervisión se ha delegado a instituciones ápice (Guatemala, El Salvador y Perú). Ello no quiere decir que todas las cooperativas están incorporadas en un marco legal, ya que para estar supervisadas se requiere un nivel mínimo de capital social.

Los tipos de intermediarias financieras reguladas demuestran variedad con respecto a sus fines económicos. Las cooperativas de ahorro y crédito tienen en sus estatutos el artículo básico de no perseguir fines de lucro, pero en la práctica combinan el objetivo de ofrecer servicios con precios externamente aceptables a sus asociados con un costo internamente aceptable. Las sociedades financieras y bancos comerciales, cuando están especializados en microfinanzas, también persiguen legal y obligatoriamente fines de lucro.

De hecho, el enfoque empresarial ha sido predominante en el mercado de microfinanzas durante las últimas dos décadas y su evolución hacia una 'industria' en, por ejemplo, Bolivia no se hubiera producido si hubiera prevalecido solo el interés público y social (Rhyne, 2001). Para el desarrollo de un marco legal ello implica que las microfinanzas sean reguladas tanto en calidad de actividad como en calidad de sujeto en forma 'transversal': tanto las intermediarias comerciales como las sin fines de lucro deberían de poder ejercer la intermediación y no necesariamente limitarse a solo la actividad microfinanciera. Más que a la institución especializada, es al perfil de riesgo de los servicios al que se propone regular (Valenzuela and Young, 1999).

Fuera del sector financiero formal, operan en muchos países latinoamericanos intermediarios comunitarios, ya sea bancos comunales (Costa Rica, Haití), cajas rurales (Honduras), o bien asociaciones municipales o departamentales (Guatemala) que se han especializado en la concesión de créditos. Algunas de ellas también se dedican a la movilización de ahorros, de manera obligatoria o voluntaria. En la mayoría de los casos, el proceso de auto-selección de los miembros hace que se trate de intermediarias a círculo cerrado. Los volúmenes de ahorro movilizados en su conjunto pueden ser relativamente importantes, pero no hay casos en donde los intermediarios comunitarios sean incorporados en un marco de regulación.

El carácter de los ahorros captados se relaciona entonces con el tipo de intermediario (Cuadro 1). En el caso de la banca privada, la situación es bastante simple, ya que ellos solo captan ahorros voluntarios del público. En los casos de instituciones de

Cuadro 1. Captación de ahorros según tipo de entidad.

	<i>Del público (voluntario)</i>	<i>Clientes miembros (voluntario)</i>	<i>Clientes miembros (forzoso)</i>
Bancos y financieras	Sí	Sí	No
Cooperativas de ahorro y crédito	No	Sí	Sí (El Salvador) No (Costa Rica)
Intermediarias microfinancieras	No	Sí (FPPs, Bolivia) No (EDPYMES, Perú)	Sí (EDPYMES, Perú) No (Fundaciones en El Salvador)
Intermediarios comunitarios	No	A veces	A veces

microfinanzas, cooperativas e intermediarios comunitarios, tanto el origen como el carácter de los ahorros, es más difuso. Esto ha conducido a reacciones muy diversas de las autoridades nacionales, que oscilan entre una actitud permisiva (Bolivia) hasta una prohibición integral de cualquier forma de ahorro no bancario. La tendencia entre autoridades monetarias nacionales es de no permitir la captación no regulada, con el argumento de que los ahorros no supervisados representan un riesgo para el interés público, mientras que los intermediarios no bancarios son demasiado pequeños para ser supervisados de manera eficiente.

Los partidarios de una mayor flexibilidad al respecto, argumentan que las instituciones con solidez financiera comprobada (por partes interna y externa), según un marco establecido, deberían de estar autorizadas para ofrecer servicios de ahorro a sus clientes. En cuanto a intermediarias no reguladas, varias fuentes opinan que sería un error prohibir a las organizaciones comunitarias captar ahorros, solo porque son demasiado pequeñas o demasiado lejanas para una supervisión efectiva (Wright, 2000). En el contexto se prefiere permitir que funcione una entidad que capta depósitos de los miembros de una comunidad rural, a quitarles a sus miembros la oportunidad de ahorro (Christen and Rosenberg, 2000).

En esta línea, el riesgo puesto a la integridad del sistema financiero nacional, mediante la captación de ahorros forzosos, es generalmente considerado como muy limitado. Varios argumentos se prestan para tal posición.

- i) Los depositantes de ahorros forzosos, en la mayoría de los casos, son deudores de la misma institución. La quiebra eventual de la intermediaria reduce el riesgo financiero que estos clientes han asumido.
- ii) Los ahorros forzosos son mayormente modestos y el acceso restringido hace que, por lo general, no se les pida masivamente su devolución.
- iii) Las instituciones constituyen una pequeña parte del sistema financiero nacional, y el riesgo de contagio de la quiebra de una institución a otra es limitado.

Por los motivos mencionados, en círculos del CGAP (2001) se estima razonable dejar un espacio para el libre desarrollo de aquellas organizaciones que ofrezcan un servicio de micro-ahorro. En esta franja de legalidad se encontrarían las siguientes entidades:

- i) Organizaciones con membresía local que promueven el ahorro de sus asociados y donde ellos tienen un conocimiento y un control personal de las operaciones realizadas.
- ii) Organizaciones que movilizan ahorros forzosos como respaldo para el repago de préstamos.
- iii) Organizaciones que desarrollan experiencias piloto con una tecnología experimental, donde los ahorros están enteramente respaldados por una garantía global externa.

Aunque estas organizaciones promueven ahorros de un grupo específico de sus clientes, sería preferible eximir las del marco regulatorio a nivel nacional. Por otra parte, cuando la movilización del ahorro local se realiza en una escala mayor y donde el límite entre los miembros asociados y no asociados pierde transparencia, mayor razón existiría para que las intermediarias sí se sujeten a una entidad reguladora (Valenzuela and Young, 1999). No existen normas conclusivas al respecto: más bien parece presentarse un mecanismo de compensación (*trade-off*) entre el beneficio de proteger a los ahorrantes por un lado, frente a los impedimentos a experimentos con ahorros, a la innovación y la competitividad del sector, así como los costos directos de la supervisión por el otro lado (Hardy, Holden and Prokopenko, 2002).

En cuanto a las reformas del sistema financiero, existe el consenso de que la regulación, preferiblemente, no debería de entrar en demasiados detalles, puesto que cuanto más pormenorizado sea el marco legal, más difícil vuelve a ser el proceso de innovación de las instituciones reglamentadas. Guías elaboradas por entidades supervisoras se modifican con mayor facilidad que hacer pasar una reforma

legal por la vía parlamentaria. Por el mismo motivo, se percibe una preferencia a limitar a tres categorías la gama de instituciones sujetas a regulación: bancos comerciales, cooperativas de ahorro y crédito y un tipo adicional de intermediario no bancario (González-Vega, 2002).

Respecto a esta última categoría, existen serias dudas si realmente las instituciones, con el servicio de micro-crédito como actividad principal, deberían de ser sujetos de la regulación y supervisión externa de carácter prudencial (Hannig and Katimbo-Mugwanya, 2000). Los argumentos para poner en duda la necesidad de entidades de micro-crédito son varios. Primero, no hay peligro de depositantes potencialmente afectados, que en el caso de intermediarias solo de crédito no los hay. Segundo, no existe una amenaza para la integridad del sistema de pago nacional en el caso de quiebra de una microfinanciera. Tercero, la supervisión de una entidad es costosa, tanto para la entidad supervisora como para la institución supervisada. Por último, 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.

Sin embargo, se ha notado el interés de instituciones microfinancieras en llegar a algún marco de regulación, también por diferentes motivos.

- i) La aspiración a un nivel reconocido por autoridades nacionales, lo cual sirve de cierta manera como certificación ante la clientela y entidades externas.
- ii) La confianza de que la regulación y un estatus de reconocimiento contribuyan a su desempeño financiero.
- iii) La perspectiva, una vez bajo el régimen de supervisión, de poder ampliar el paquete de servicios y, en particular, ofrecer servicios de ahorro a sus clientes.

También entre donantes existe a menudo la tendencia a promover la regulación y supervisión externa, con el criterio de poder ampliar la gama de instituciones especializadas en el sector. Además, de manera creciente se nota la preocupación de agencias – que en muchos casos no cuentan con un adecuado dispositivo para monitorear las entidades – de que las autoridades monetarias nacionales podrían brindar un apoyo al respecto. No obstante, estos motivos no parecen dar la consideración suficiente al propósito y la base original del marco de supervisión.

### *Modalidades de regulación y supervisión*

Genéricamente se presentan diferentes formas de regulación y supervisión en el sector financiero. Cuatro modelos son vigentes en las microfinanzas, con diferentes formas de delegación de responsabilidades (Berenbach y Churchill, 1997; Wright, 2000; CGAP 2002).

*Regulación en el marco existente.* Instituciones de microfinanzas con una trayectoria probada que cumplen con los requisitos del estatus de bancos comerciales, pueden optar para incorporarse al sector financiero formal existente. Ejemplos se han presentado con Banco Grameen (Bangladesh), Banco Solidario (Ecuador) y el mismo Banco Confía (Nicaragua). El capital social mínimo asciende generalmente a más de 5 millones de US dólares, lo cual presenta obstáculos a la mayoría de las instituciones de microfinanzas. Además, la metodología aplicada por las instituciones – basada en crédito sin garantías reales – crea pocas perspectivas para la incorporación de un número sustancial de intermediarios. Sin embargo, se presentan experiencias (Chile) donde los bancos han usado el marco existente para entrar en operaciones micro-crediticias, ampliando así su clientela (Christen and Rosenberg, 2000).

*Autorregulación.* Esta alternativa supone que las instituciones – en forma individual o semicolectiva – se comprometen a proveer informaciones de manera consistente, uniforme y veraz. Ello supone: a) la presencia de un dispositivo de auditoría para realizar el arqueo oportuno; b) la vigencia de un marco adecuado de controles internos y políticas de riesgo en las instituciones; y c) una estructura institucional desarrollada para la realizar controles, rendir cuentas y aplicar sanciones. El modelo se ha aplicado en los sectores cooperativos de Guatemala y El Salvador.

*Combinación de autorregulación y supervisión delegada.* Esta opción representa un enfoque híbrido entre, por un lado, la responsabilidad de las instituciones de microfinanzas de cumplir con un conjunto de criterios para la información y el desempeño financiero, y por otro lado, la entidad reguladora contrataría una empresa auditora o consultora para el análisis rutinario de las instituciones. Los inversionistas y depositantes podrían así contar con informaciones públicas y estar mejor preparados para tomar decisiones sobre el destino de sus recursos.

*Regulación específica de instituciones de microfinanzas.* En algunos países (Perú, Bolivia y Uganda) se ha introducido un marco

regulatorio particular para el sector de intermediarios microfinancieros. En algunos casos, se han creado unidades técnicas especializadas para supervisarlos, ya sea dentro de la Superintendencia o por delegación de la actividad a una entidad externa, bajo los auspicios y responsabilidad de la primera.

Aunque cada una de estas cuatro alternativas tiene ventajas e inconvenientes especiales, se presentan mayores argumentos en contra del modelo de la autorregulación (González-Vega 2001). No solo se carece de experiencias exitosas al respecto hasta la fecha, sino que se presentan dilemas de conflictos de interés entre los actores responsables de y los que están sujetos a la supervisión, con el riesgo de que los últimos se conviertan en juez y parte en la actividad. Tampoco el modelo combinado de autorregulación y supervisión delegada, está libre de obstáculos para una supervisión objetiva e imparcial, sobre todo cuando las entidades supervisadas forman parte de la instancia supervisora. Las consecuencias de la supervisión pueden ser drásticas, hasta el grado de tener que proceder a la recapitalización o al cierre forzado de instituciones. Ambas posibilidades tienden a presentar altos costos a los actores involucrados, ya sea los propietarios de la institución o bien la entidad supervisora. Esta última está obligada a recurrir a las reservas en divisas internacionales que mantiene el país a nivel central.

### 3. Costos y beneficios de la supervisión

A pesar de que durante los últimos diez años se ha venido acumulando bastante experiencia en materia de supervisión del sector de microfinanzas, existe hoy poca documentación con respecto a la estructura financiera de la supervisión. El costo real de la supervisión depende obviamente de la modalidad escogida y probablemente resulta más cara en el caso de la supervisión delegada, que en el de la supervisión realizada por cuenta de la superintendencia del sistema financiero.<sup>2</sup> Para el sector de microfinanzas, cabe considerar el costo real que presenta la supervisión, en comparación con la supervisión del sector financiero regulado bajo términos convencionales.

Para analizar la diferencia entre los dos segmentos, consideremos la estructura de costos más básica de una entidad supervisora (Figura 1) donde el eje X representa la extensión de los objetos supervisados (básicamente los activos de la intermediaria) y donde el costo de la supervisión se mide en el eje Y. El supuesto beneficio, medido en

volumen de recursos de ahorro y otros recursos públicos protegidos, se expresa como la línea recta OU. El costo de la supervisión del sector financiero convencional se representa por la línea NW, la cual refleja que el costo fijo de la supervisión es alto (por los costos de autorización, de sistemas de información y el resto de la capacidad instalada) mientras que la inclinación es liviana por el moderado costo marginal de la actividad. Cuando el volumen de los activos supervisados sobrepasa el nivel OA, el beneficio excede el costo de la supervisión a partir del punto P.

Ello explica la preferencia de autoridades supervisoras en numerosos países, a aumentar el nivel mínimo de activos – y con este, el nivel de patrimonio mínimo – más allá de OA y así asegurar un resultado neto positivo de sus labores.

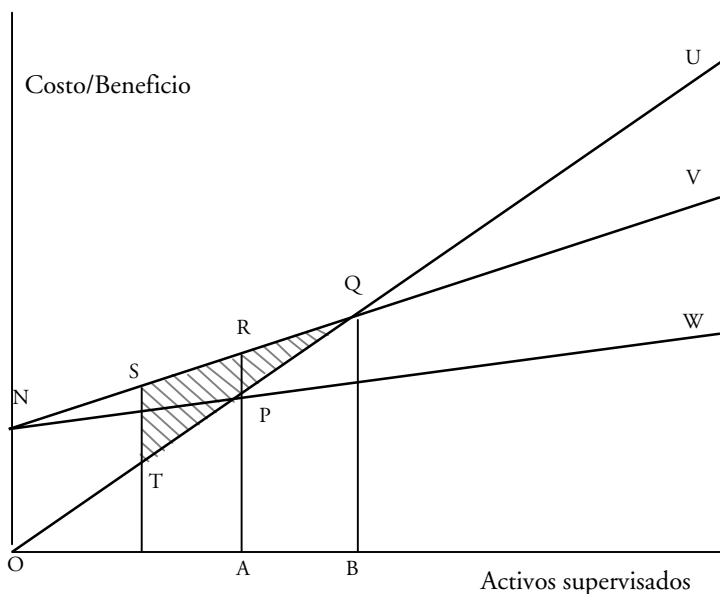
La situación es diferente en el caso de la supervisión de intermediarias microfinancieras, que enfrentan, en un principio, el mismo nivel de costos fijos, nivel ON. Sin embargo, el costo variable en la supervisión de microcrédito – tal como es el caso de la gestión misma – es más elevado, debido al número mayor de operaciones sujetas a supervisión.<sup>3</sup> Esto hace que el punto de equilibrio no sea alcanzado en P sino en Q. Para ello se requiere un nivel OB en el tamaño de operaciones, lo cual implicaría que las entidades microfinancieras debieran de contar con un nivel de solvencia mayor – en términos absolutos – que las intermediarias bancarias convencionales.<sup>4</sup> Si tuvieran un nivel de activos OA, la supervisión de la entidad arrojaría un déficit por el orden de PR en la Figura 1.

La dificultad del sector de microfinanzas está en que las entidades especializadas y con interés en entrar en el mercado financiero formal, en su mayoría no cuentan con los niveles de patrimonio exigidos ante las autoridades reguladoras. En otras palabras, su nivel de activos sujetos de supervisión no son del nivel OB sino del nivel OC o sea menos de la mitad. En consecuencia, la supervisión resulta efectivamente aún más deficitaria, ya que con el mismo nivel de costos fijos el resultado neto resulta por el orden de ST.

La figura esquematiza la situación regular de la supervisión, puesto que en caso de insolvencia y quiebra eventual de las intermediarias, el costo público es mucho mayor, sobre todo cuando se trata de empresas bancarias convencionales. Sin embargo, las pérdidas previsibles, en caso de dejar a entrar intermediarias microfinancieras, ilustran las posiciones asumidos por los actores respectivos:

- Las autoridades supervisoras aspiran a determinar el mínimo de activos supervisados más allá del punto de equilibrio de costos y

Figura 1. Costos y beneficios de la supervisión de intermediarias financieras.



beneficios, al minimizar el riesgo de tener que sacar de apuro (*bail-out*) a una intermediaria con fondos públicos. En una alternativa pueden tratar de compensar parcialmente el costo a microfinancieras con ingresos provenientes del sector bancario cuya supervisión es menos costosa<sup>5</sup>.

- Las instituciones microfinancieras aspiran a reducir al mínimo los activos supervisados, al minimizar también el costo de regularse y sujetarse al régimen. Aunque pueden estar dispuestos a pagar por el costo de la supervisión, la tendencia es a trasladarlo a las autoridades supervisoras, sus auspiciadoras o sus clientes.

- Al margen de esta oposición están los accionistas externos de las microfinanzas (agencias de cooperación e inversionistas institucionales) quienes buscan una mayor proyección de las intermediarias a través de un mejor desempeño. Aún así, pocos de ellos parecen estar dispuestos a participar de los costos de supervisión en un nivel que se encuentre alejado de la población objetivo final, la cual también en el caso de Nicaragua determina la racionalidad de la cooperación técnica (Blijdenstein *et al.*, 2002).



## 4. La regulación en Nicaragua

### *Contexto*

El sistema financiero de Nicaragua, a pesar de haber atravesado por un período de saneamiento y consolidación entre 1997-2001, sigue siendo relativamente débil en Centroamérica. El volumen de activos en el 2002 ascendió a un total de 1.92 mil millones de US dólares, mientras que el total de pasivos ascendió a 1.80 mil millones de US dólares, que en el contexto regional es el nivel más bajo. La densidad bancaria, medida por las sucursales bancarias abiertas al público, fue en 1997 – antes del proceso de reestructuración – de una agencia para 33,000 habitantes, mientras que el promedio de la región fue de 19,000 habitantes.

La reestructuración del sector bancario, que en gran parte consistió en el cierre de la banca estatal,<sup>6</sup> contribuyó al descenso de las reservas internacionales por el orden de 130 millones de US dólares entre el final de 1999 y 2001. El proceso condujo a que el índice agregado de crédito interno bajara de 14.1 mil millones de córdobas (1,230 millones de US dólares) en junio 2000 hasta 9.0 mil millones de córdobas (630 millones de US dólares) en Junio 2002, para llegar a 10.3 mil millones de córdobas (710 millones de US dólares) a finales del 2002. Aunque el total agregado de depósitos no demostró tanta inestabilidad, las fluctuaciones entre meses reflejan volúmenes significativos de ahorros privados que resultaron perdidos durante el proceso de saneamiento.<sup>7</sup>

Aunque la relación entre ahorros, inversiones y volumen del producto interno es ambigua, intrincada e inconclusa en economías en desarrollo, llama la atención que la posición relativa de Nicaragua con respecto a la movilización de ahorros, apenas se está mejorando en comparación con otros países de la región. Dos elementos son particularmente preocupantes al notar el modesto nivel de los ahorros en Nicaragua.

Primero, los ahorros privados tuvieron un nivel negativo en la segunda mitad de la década de los noventa y recién en la presente década demuestran una tendencia ascendente. Segundo, a pesar del saneamiento del sector bancario y su reducción numérica, el margen entre las tasas activa y pasiva, aumentó entre mediados del 2000 y finales del 2002 de 8.9 hasta 16.7 por ciento. Esto no refleja mayor competitividad y eficiencia en el sector bancario, sino todo lo contrario.

Sin embargo, los requisitos para constituir una empresa bancaria en Nicaragua se han puesto más estrictos. De hecho la reforma de la Ley General de Bancos (No. 314) se llevó a cabo en 1999, antes de la serie de crisis bancarias. La nueva Ley estipula un mínimo de C\$ 120 millones (8.2 millones de US dólares ) en capital social, tanto para bancos como para instituciones no bancarias, superior al mínimo vigente en los otros cuatro países que varía entre 5 y 7 millones de US dólares. Los accionistas individuales ya no pueden disponer de más del 20 por ciento del capital social, mientras que los préstamos a un prestatario individual se limitan a un máximo del 15 por ciento.

Luego de la serie de fallas bancarias, intervenciones y clausuras, la Superintendencia de Bancos fue habilitada para fortalecer su aparato y alcance operativo. Las normas para evaluar portafolios de créditos y la provisión de préstamos morosos fueron más estrictas. Para reducir posibilidades de fraude, los bancos fueron obligados a publicar los nombres de sus directores y accionistas. Además, la Asamblea Nacional adoptó, en diciembre del 2000, un esquema de seguros para depósitos bancarios hasta por un máximo de 20,000 US dólares.

### *La regulación de microfinanzas*

A pesar de que las intermediarias microfinancieras ya tienen operaciones desde el inicio de la década de los noventa<sup>8</sup>, su funcionamiento no ha sido reconocido dentro del marco legal sino en términos restrictivos. A partir de 1999 se excluyó de hecho la captación de ahorros por parte de instituciones no reguladas<sup>9</sup>. En el plan legislativo se introdujo la Ley Reguladora de Préstamos entre Particulares No. 374, la que pone un máximo a los intereses cobrados por aquellas IMFs que ‘tengan como objetivo principal brindar servicios financieros al público, mientras no esté en vigencia un marco legal regulatorio’. El Banco Central de Reserva, publica mensualmente la tasa máxima como promedio ponderado del sector financiero regulado. La Ley 374 ha hecho reducir las tasas activas nominales cobradas por microfinancieras como regla a menos del 18 por ciento. La Ley respondió así a la inquietud de la opinión pública de que el sector de microfinanzas necesitaba limitar el cobro de intereses considerado excesivo, por lo que cabría proteger los intereses de los usuarios del micro-crédito.

La Ley 374 alude a la creación de un marco legal particular para microfinanzas, que ya está en discusión desde finales de la década pasada. La Asociación Nicaragüense de Instituciones de

Microfinanzas (ASOMIF) ha presentado varias propuestas en calidad de Ante-Proyecto de Ley de Fomento y Regulación de las Microfinanzas.

La propuesta Ley de Microfinanzas tiene como objeto la organización, registro y funcionamiento de las microfinancieras creadas bajo las figuras de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro. Las Sociedades anónimas (ya) no son consideradas como actores en el sector de microfinancieras, cuyas actividades 'se consideran de interés público y social' (Art. 1). El patrimonio de las microfinancieras se establece como mínimo en 2.5 millones de córdobas (170,000 US dólares) en su fundación. Las reservas patrimoniales se alimentarían principalmente mediante los excedentes netos, ya que 'las microfinancieras no podrán distribuir los excedentes entre sus asociados, directivos, empleados o terceras personas, debiendo ser reinvertidos en su totalidad para los propósitos de la institución' (Art. 9).

En el manejo de activos, las IMFS podrían otorgar préstamos, aceptar o descontar letras de cambio, otorgar garantías fiduciarias, realizar inversiones (no determinadas en detalle), efectuar operaciones de descuento, fijar comisiones y arrendamiento financiero y actuar como administrador de fondos de terceros<sup>10</sup>. A las microfinancieras se les autoriza ofrecer préstamos a personas individuales y corporativas hasta un máximo de 5 por ciento de su patrimonio. Se aplicará la Ley de Bancos (Art. 46) al establecer la tasa de interés la cual incluye la facultad de 'pactar libremente las tasas de interés'. Por lo tanto ya no se aplica la tasa máxima de la Ley Reguladora 374. En cuanto al manejo de los pasivos, estarán facultadas para recibir y mantener de sus prestatarios, depósitos a plazo fijo en condiciones aprobadas por la Superintendencia. También tendrán acceso a fondos y programas especiales para actividades de pequeños empresarios de, entre otros, de segundo piso.<sup>11</sup>

Para la regulación y supervisión se crea una Comisión Reguladora de Microfinanzas, adscrita a la Superintendencia de Bancos, integrada por un miembro de la Superintendencia, un representante de entidades microfinancieras sin fines de lucro (ASOMIF) y otro del Ministerio de Industria. Esta Comisión administra el Registro de Entidades Microfinancieras y aprueba en general las normas no prudenciales (Art. 24) que serían de obligatorio cumplimiento. También aprobaría los reglamentos para la supervisión del sistema de calificación y supervisión de entidades microfinancieras. El arqueo

de las IMFS se hará al contratar una o varias firmas auditoras especializadas en microfinanzas.

La Comisión contará con una Secretaría, encabezada por el Secretario con las funciones de administrar el registro de IMFS y se hará cargo de las funciones administrativas y técnicas. Sin embargo, los costos de esta Secretaría corren por cuenta de las entidades microfinancieras. La Comisión Reguladora podrá adoptar disposiciones o sanciones del tipo de amonestación por falta de cumplimiento en las normas aplicables, solicitar un Plan de Normalización en caso de irregularidades, por ejemplo un déficit de patrimonio social mínimo o incumplimiento de pagos, resultando in extremo a la cancelación del registro de la entidad microfinanciera y de su autorización para operar.

Valorando el Ante-Proyecto, es incuestionable que la adopción puede contribuir a una mejora en la posición y el reconocimiento público de las microfinanzas en el país. Uno de los elementos más positivos será la eliminación implícita de la Ley Reguladora 374 que maximiza la tasa de interés nominal, causando no solo un mayor cobro por concepto de comisiones, sino también el desequilibrio entre las instituciones reguladas o no. También se nota la eliminación gradual del ‘tabú’ sobre la movilización de ahorros: esta actividad será legalizada bajo ciertas condiciones, y dependerá más de la capacidad de la intermediaria que de las restricciones legales.

No obstante, los interrogantes del Ante-Proyecto son varios. Se restringe la intermediación microfinanciera exclusivamente a las entidades sin fines de lucro (asociaciones y fundaciones), lo cual implicará que bancos comerciales y entidades no bancarias queden legalmente excluidas de las microfinanzas. La existencia de dos segmentos de microfinanzas en esta forma no creará oportunidades iguales (*level playing field*) para todos los actores: bancos, financieras, cooperativas y otras IMFS.

Como las microfinanzas quedarán reservadas para entidades sin fines de lucro, será improbable que inversionistas privados se involucren con IMFS si no les resulta posible participar en la distribución de excedentes. La experiencia de países como Bolivia (Banco Sol, Caja Los Andes) y Ecuador (Banco Solidario) demuestra que la inversión privada con miras a futuros dividendos, contribuye significativamente al desarrollo del sector.

La prohibición del Ante-Proyecto con respecto a la captación de ahorros del público, ‘bajo cualquier modalidad’ hace surgir dudas sobre el propósito de la Ley para el sector. Si no existen depositantes

que se deben proteger, ni peligro para la integridad del sistema financiero nacional, ¿para qué poner en marcha un esquema de regulación? Tal esquema, en la lógica de la discusión anterior sobre la regulación de microfinanzas, solo tuviera sentido si se limita exclusivamente a temas de regulación no prudencial. Pero el Ante-Proyecto se refiere a un 'déficit de patrimonio social mínimo' como ejemplo de una situación anómala que justificaría un plan de normalización. Esto refleja una regulación de carácter prudencial, lo cual necesita ipso facto un aparato adecuado de supervisión.

En la supervisión prudencial, la asociación de entidades microfinancieras jugaría un papel protagonista, pues asumiría la responsabilidad por las funciones de la Secretaría. Pero sus 'funciones administrativas, ejecutivas y técnicas' pueden, peligrosamente, exponer a la asociación de entidades, casi inevitablemente a un conflicto de intereses: por un lado, ya cumple el papel de un grupo que actúa en defensa de los intereses de sus miembros. Pero, por el otro lado sería responsable de la supervisión de sus operaciones. En el mejor de los casos, esto podría conducir a crear fricciones con las organizaciones asociadas, de primera línea, las cuales tendrán que cubrir los honorarios del supervisor: estimados en otros países, en unos 40,000 US dólares o un 2 por ciento de los activos fijos. En el peor de los casos, las IMFS competidoras de primera fila, podrían obtener en forma indirecta el voto sobre quién puede seguir operando y a quién debieran de cerrarse las puertas. El carácter delegado hace que el costo de la supervisión no será compartido a nivel central.

Además, surge un interrogante con respecto al futuro de aquellas IMFS que no serán registradas, y por ende autorización de operar. Si estas no tienen futuro, cabría aclarar sus perspectivas en un plan estratégico para todo el sector, con el objetivo de eventualmente provocar fusiones y acciones de absorción de una IMF por otra. La formulación de un plan sectorial requiere, en su fase de ejecución, una posición firme de los actores nacionales frente a la comunidad de agencias de cooperación. Pues, cada una de estas tiene interés en canalizar sus recursos a una IMF reconocida. Pero la Comisión Reguladora necesita una mano firme si, por ejemplo, le quita la licencia de operar a una intermediaria que cuenta con el generoso apoyo de una agencia internacional. Una política de registro y autorización también requiere un 'código de conducta' por parte de agencias que ofrecen recursos de origen nicaragüense que no son públicos.

En síntesis, el Ante-Proyecto propone lo que se desaconseja desde el punto de vista teórico: la supervisión prudencial de intermediarias que solo ofrecen créditos, 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 ahorros a nivel local, y un esquema de pago viable en la supervisión, acorde con la capacidad de pago del sector financiero en su conjunto.

## 5. Observaciones finales

Se ha hecho común el adagio de que en microfinanzas ‘no hay que regular lo que uno no puede supervisar’ (Hannig, en Valenzuela y Young, 1999), puesto que la regulación y supervisión para ser eficaces requieren una capacidad suficiente para cumplir con estas responsabilidades. Sin embargo, la discusión teórica sobre la regulación y supervisión provoca interrogantes más allá de la viabilidad técnica del servicio. Si el criterio es la búsqueda de mecanismos de fortalecimiento del sector de microfinanzas en Nicaragua, surgen preguntas fundamentales acerca del esquema actualmente planteado, más allá de ambigüedades (carácter no/si prudencial) y deficiencias (supervisión híbrida con la asociación de entidades como juez y parte) encontradas en el Ante-Proyecto.

Por el lado de los factores que no justifican un marco legal de carácter prudencial para las microfinanzas, están las consideraciones de que en realidad este sector no tiene un peso determinante para la seguridad del sistema de pago nacional y, segundo, no moviliza ahorros del público, por lo que la paralela en interés público con el sector de la banca comercial no parece poderse aplicar. Si se trata de un tercer criterio, legítimo en sí, de fortalecer la competitividad del sector financiero, el interrogante básico es porqué se escoge exclusivamente la categoría de personas jurídicas sin fines de lucro para equilibrar las condiciones del mercado, en vez de considerar las microfinanzas como actividad empresarial que puede ser ejercida por entidades que pueden o no perseguir fines lucrativos.

Un breve análisis de la estructura de costos y beneficios de una entidad supervisora afirma la evidencia *prima facie* de que la supervisión prudencial microfinanciera es mucho más costosa, que en el caso de la banca comercial. Trasladar este costo a las entidades

microfinancieras conduciría a la quiebra de éstas, o bien a ser un aumento en el costo del crédito sufragado por los usuarios finales. Esta consecuencia no será bien vista en un país donde las microfinancieras hasta ahora no cuentan con el grado de reconocimiento público y legislativo para favorecer su desarrollo como sector. Un costo financiero adicional causado por la supervisión causaría más daño que beneficio.

Un régimen de supervisión prudencial para microfinanzas en Nicaragua solo tendría buenas perspectivas, de haberse materializado un ambiente con factores más propicios para el desarrollo del sector según principios de mercado. Entre estos están los siguientes.

- La eliminación de tasa máxima de interés, producto de la Ley Reguladora 374, como señal de que las microfinancieras están reconocidas como intermediarias no recriminadas.

- La inclusión gradual de la movilización de ahorros de clientes – prestatarios o no – como instrumento complementario en el desarrollo, no solo de microfinancieras, sino también como marco de una cultura de ahorro fomentado por las autoridades y el sector privado (Thirlwall, 1999). De esta manera se profundizaría el mercado financiero nacional.

- Aceptación del principio de que la supervisión de microfinancieras es una actividad cuyo costo, relativamente alto, no puede correr por cuenta única y exclusiva ni de entidades supervisadas, ni del estado, ni de las agencias de cooperación. Se debería contemplar un mecanismo de costo orientado a reducir los costos fijos y variables de la supervisión (lo cual requeriría un volumen considerable de inversiones iniciales) y un mecanismo de generación de ingresos corrientes, este último compartido entre el estado y el sector financiero privado.

- Un plan estratégico de desarrollo de las microfinanzas en el país, dirigido a reducir su dependencia de las agencias de cooperación, y a una consolidación del sector con un número menor de intermediarias, pero con mayor escala de operaciones. Es evidente que para ello se requeriría un mecanismo de concertación, planificación y coordinación estratégica (Wright, 2001) que hasta la fecha no se ha presentado.

Básicamente se vislumbran dos escenarios para el futuro de la regulación del sector de microfinanzas. Uno es de estancamiento, donde numerosas entidades quedan dependientes de financiamiento externo sin facultad para diversificar sus fuentes, no pueden cargar

los costos a sus clientes ni lograr economías de escala en función de una estrategia expansiva. Según este escenario la incorporación de IMFS en el sector financiero, queda excluida por la separación impermeable entre la banca comercial y las microfinanzas subsidiadas.

Otro escenario más alentador es donde paulatinamente se vaya reduciendo la separación entre el sector regulado comercial y el 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 riesgos 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. No hace falta inventarle una quita rueda al carro.



## Notas

<sup>1</sup> En El Salvador, la Ley de Intermediarias Financieras no Bancarias se refiere a instituciones de microfinanzas (Libro 4º, Art. 157): ‘ Podrán constituirse sociedades de ahorro y crédito, con un capital social no menor a diez millones de colones (11.4 millones de US dólares), cuando se dediquen a promover la pequeña y micro-empresa. Dichas sociedades podrán ser autorizadas para otorgar todo tipo de préstamos, intermediar recursos internacionales y del Banco Multisectorial de Inversiones y captar depósitos de ahorros de sus beneficiarios’.

<sup>2</sup> El costo depende también del carácter de la supervisión ejecutada: costará más la inspección *in situ*, para detectar riesgos, que la de *ex situ* para averiguarlos, hacer observaciones correspondientes, seguido por la recomendación y el monitoreo de acciones correctivas. La supervisión *in situ* comprende el chequeo de la calidad de activos, del desempeño de la gerencia y de los sistemas de control interno. Atención especial está otorgada a la plena realización de auditorías externas. Los costos de una supervisión ascendieron en 1999 a 42,000 US dólares por año, destinado para 36 días de inspección *ex situ* y 70 días de inspección *in situ*. La comisión cobrada por la Superintendencia es de 0.1 por ciento del total de activos. Véase Trigo (1997), Monje *et al.* (1999) y Rhyne (2001).

<sup>3</sup> Al respecto se observó que el costo total de supervisar los activos de una microfinanciera resulta treinta veces más caro que en el caso de activos de un banco comercial (CGAP 2002).

<sup>4</sup> Si al requisito de un nivel de solvencia mayor en términos absolutos, se agrega el requisito de Schmidt (1999) de un nivel relativamente mayor, el sector microfinanciero se enfrentaría una necesidad doble de tener que reforzar sus niveles de patrimonio.

<sup>5</sup> El costo parcialmente trasladado al sector bancario comercial es el caso en Ecuador, donde la Superintendencia vigila a 27 cooperativas de ahorro y crédito, cuyos aportes no compensan el costo incurrido en su supervisión.

<sup>6</sup> Se terminaron las operaciones del Banco Nacional de Desarrollo (BANADES), el Banco de Crédito Popular, el Banco de Crédito Nicaragüense (BANIC) – los anteriores en propiedad total o parcial del estado – y los bancos privados Pribanco, Banco Sur, Interbank y el Banco del Café. Fusionaron además Banco Mercantil y Banco de Crédito Centroamericano (Bancentro) bajo el nombre del último mencionado.

<sup>7</sup> Entre julio y agosto 2000, cuando quebraron dos bancos privados, el volumen total de depósitos bajó de C\$ 19.2 a 17.0 mil millones, o sea más del 11 por ciento, reflejó una pérdida por valor de 188 millones de US dólares (Ver sitio web BCR Nicaragua).

<sup>8</sup> Las microfinanzas iniciaron en Nicaragua con la implementación del Programa de Apoyo a la Micro-empresa (PAMIC) a partir de 1992, a través de una red de asociaciones y fundaciones conocida como la Red PAMIC.

<sup>9</sup> Una intermediaria microfinanciera de mayor tamaño, con operaciones en el medio rural, recibió instrucciones en 1999 de devolver a sus clientes ahorristas un monto global por el orden de 200,000 US dólares debido a que la captación de ahorros fue considerada ilegal fuera del sector financiero regulado.

<sup>10</sup> En este último se introduce la figura del fideicomiso que en Nicaragua no tiene existencia legal.

<sup>11</sup> Al respecto se trata de la Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI) y el Fondo de Crédito Rural (FCR), ambos propiedad del estado. Hasta la fecha, las IMFS no reguladas no tienen acceso a los recursos de la FNI.

## Referencias

- Berenbach, Sh. y C. Churchill, *Reglamentación y supervisión de instituciones de microfinanciamiento: Experiencia de América Latina y Africa*, La Red de Microfinanzas, Documento Número 1, 1997.
- Blijdenstein, J., H. Nusselder y P. Rosales, *Nuevas políticas sobre las microfinanzas: Coordinación para su viabilidad en Nicaragua*, Informe CDR-ULA y Faceta Central para la Embajada Real de los Países Bajos, Managua, 2002.
- Christen R.P. and R. Rosenberg, *The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance*, CGAP, Occasional Paper Número 4, 2000.
- CGAP, *Consensus Microfinance Policy Guidance: Regulation and Supervision*, Washington, D.C., 2002.
- Fiebig, M., *Prudential Regulation and Supervision for Agricultural Finance*, FAO/ GTZ, 2001.
- González-Vega, C., *Estrategia para la profundización de los mercados financieros rurales en los países andinos y del Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Regional de Operaciones 3, División de Finanzas e Infraestructura Básica, Washington, D.C., 2001.
- Hannig, A. and E. Katimbo-Mugwanya (eds), *How to Regulate and Supervise Microfinance? Key Issues in an International Perspective*, Kampala, Uganda. FSD-Institutions and Public Policy, IMF Working Paper WP/02/159, Financial Systems Development Series, Number 1, Washington, D.C., 2000.
- Hardy, D., P. Holden y V. Prokopenko, *Microfinance, 2002*.
- Schmidt, R.H., 'Banking Regulation contra Microfinance', *Savings and Development*, Number 24, 1999.
- Thirlwall, A.P., *The Mobilisation of Savings for Growth and Development in Developing Countries*, University of Kent, Canterbury, 1999.
- Valenzuela, L. and R. Young, *Consultation on Regulation of Microfinance: A Workshop Report. Microenterprise Best Practices*, Development Alternatives Inc., Bethesda, 1999.
- Wright, G. A. N., *Principles and Practice: Myths of Regulation and Supervision*, 2000.

LISTA DE EDICIONES ANTERIORES DE LA NUEVA  
SERIE DE LOS CUADERNOS DEL CEDLA

- Nr. 9 *Ten Years of Mercosur*  
Pitou van Dijck and Marianne Wiesebron eds,  
CEDLA and Leiden University, 106 pp.
- Nr. 10 *The Psychology of the Faceless Warriors*  
*Eastern Chiapas, Early 1994*  
Arij Ouweneel, CEDLA, 129 pp.
- No. 11 *The Andean Exodus*  
*Transnational Migration from Bolivia, Ecuador and Peru*  
Ton Salman and Annelies Zoomers eds,  
Vrije Universiteit Amsterdam and CEDLA, 121 pp.
- No. 12 *Intelectuales y sus utopías*  
*Indigenismo y la imaginación de América Latina*  
Michiel Baud, CEDLA, 93 pp.
- No. 13 *Cross-border Activism and Its Limits*  
*Mexican Environmental Organizations and the United States*  
Barbara Hogenboom, Miriam Alfie Cohen and Edit Antal  
CEDLA con UAM-A y UNAM (Mexico), 98 pp.

para pedir un número de la serie CUADERNOS DEL CEDLA,  
véase [http://www.cedla.uva.nl/fs\\_publications.htm](http://www.cedla.uva.nl/fs_publications.htm)

o envíe su pedido a:

Cuadernos del Cedla  
c/o Marinella Wallis  
Keizersgracht 397  
1016 EK Amsterdam  
Países Bajos

e-mail: [CEDLApublications@cedla.uva.nl](mailto:CEDLApublications@cedla.uva.nl)