

Regulación y Supervisión de Microfinanzas en Nicaragua

(DRAFT)

Hans Nusselder
Marzo 2003

I. Introducción

Desde el final de la década de los noventa, el debate sobre la consolidación y la expansión de las microfinanzas en Nicaragua se ha intensificado al incluirse el tema de la creación de un marco legal del sector. Este artículo está enfocado en la pregunta cómo este marco puede favorecer al fortalecimiento del sector y cuales 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 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 depositantes básicamente no ha cambiado. La diferencia con la década de los setenta y ochenta es que por un lado 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 ha enormemente expandido (Blijdenstein et al., 2002). Para la regulación de intermediarias microfinancieras (IMF) se ha planteado la necesidad de elevar el nivel de patrimonio requerido en términos relativos, 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 reciben la misma atención.

El artículo consta de cuatro secciones después de esta introducción. La segunda sección ofrece un panorama de los principales elementos del marco legal de las microfinanzas, tales como la base y objetivos, los sujetos y las modalidades de ejecución. Sección III 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 cuarta 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 sección se formulan las conclusiones del análisis con los temas relevantes en el futuro inmediato del sector.

II. La regulación de microfinanzas

a. 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). Al respecto se trata de un marco que los participantes tienen que respetar en sus actividades de intermediación. Al establecer este marco, el Estado circunscribe el desenvolvimiento y garantiza la protección del sistema financiero. Por otra parte, con la supervisión se refiere a los mecanismos activos de vigilancia con que se verifican y se hacen cumplir las disposiciones del

marco. Aquí se trata del dispositivo operativo que se usa para hacer respetar el conjunto de las reglas establecidas.

El objetivo primordial en la regulación del sistema financiero es el de proteger el sistema financiero 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 a 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 regulación no prudencial refiere a requisitos de carácter general, tales como la licencia y el registro legal de 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 refieren más a la conducción del negocio que a la viabilidad del mismo (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, en el sentido de que entra en juego la solidez comprobada de los participantes en el sistema financiero. Se trata al respecto de la definición de los estándares de la estructura financiera, los lineamientos contables y otros criterios para poder determinar el estado de la institución financiera. Estos aspectos requieren un sistema de entrega de informaciones más amplio, así como inspecciones *in situ* que van más allá de ejercicios comunes de auditoría. Es evidente que el costo de la supervisión prudencial es mucho más elevado que el costo del régimen no prudencial.

Aunque el Estado es el actor natural y principal en materia de regulación, no es la única. Otras fuentes son los propietarios de la institución (con intereses de cuidar el patrimonio, sobre todo cuando proviene de recursos propios), las instituciones ápite 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 otra

estructura de supervisión que 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.

b. 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 eliminados en otros, por ejemplo en El Salvador.¹ 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 IMF 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 co-existen 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. 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 a un costo internamente aceptable. Sociedades financieras y bancos comerciales, también cuando están especializados en microfinanzas, persiguen legalmente 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

¹ En El Salvador, la Ley de Intermediarios Financieros no Bancarios 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 (USD 11.4 millones), 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”.

sujeto en forma “transversal”: tanto 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 la institución especializada, es el perfil de riesgo de los servicios que se propone regular (Valenzuela and Young, 1999).

Fuera del sector financiero formal operan en muchos países latinoamericanos intermediarios comunitarios, sea bancos comunales (Costa Rica, Haíti), 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 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.

Cuadro 1: Captación de ahorros según tipo de entidad

| | Del público (voluntario) | Clientes miembros (voluntario) | Clientes miembros (forzoso) |
|---------------------------------|-------------------------------------|---|--|
| Bancos y financieras | Si | Si | No |
| Cooperativas de ahorro y cred. | No | Si | Si (El Salvador) No (Costa Rica) |
| Intermediarias microfinancieras | No | Si (FFPs, Bolivia) No (EDPYMEs, Perú) | Si (EDPYMEs, Perú) No (Fundaciones en El Salvador) |
| Intermediarios comunitarios | No | A veces | A veces |

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:

- a) En la mayoría de los casos, los depositantes de ahorros forzosos son deudores de la misma institución. La quiebra eventual de la intermediaria reduce el riesgo financiero que estos clientes han asumido;
- b) Los ahorros forzosos son mayormente modestos y el acceso restringido hace que, por lo general, no se les pide masivamente su devolución; y
- c) 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 juicioso 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:

- a) 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;
- b) Organizaciones que movilizan ahorros forzosos como respaldo para el repago de préstamos; y
- c) 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 al 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 de 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, contra 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. Circulares de 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 la gama de instituciones sujetas a regulación a tres categorías: bancos comerciales, cooperativas de ahorro y crédito y un tipo adicional de intermediario no bancario (Gonzalez Vega, 2002).

Respecto a la última categoría mencionada, 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 de microfinanzas en llegar a algún marco de regulación, también por diferentes motivos:

- a) La aspiración a un nivel reconocido por autoridades nacionales, lo cual sirve de cierta manera como certificación ante la clientela y entidades externas.
- b) La confianza de que la regulación y un status de reconocimiento contribuyan a su desempeño financiero; y
- c) 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 de 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 de 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.

c. 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 and Churchill, 1997; Wright, 2000; CGAP, 2002):

- A. *Regulación en el marco existente:* Instituciones de microfinanzas con una trayectoria probada que cumplen con los requisitos del status de bancos comerciales, pueden optar para incorporarse en el sector financiero formal existente. Ejemplos se han presentado con Grameen (Bangla Desh), Banco Solidario (Ecuador) y el mismo Banco Confía (Nicaragua). El capital mínimo social asciende generalmente a más de USD 5 millones, 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).
- B. *Autorregulación:* Esta alternativa supone que las instituciones – en forma individual o semi-colectiva – se comprometen a la provisión de informaciones de manera consistente, uniforme y veraz. Ello supone: a) la presencia de un dispositivo de auditoria 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 realización de controles, rendición de cuentas y aplicación de sanciones. El modelo se ha aplicado en los sectores cooperativos de Guatemala y El Salvador.

- C. *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 la toma de decisiones sobre el destino de sus recursos.
- D. *Regulación específica de instituciones de microfinanzas*: En algunos países (Perú, Bolivia, Uganda) se ha introducido un marco regulatorio particular para el sector de intermediarios microfinancieros. En algunos casos, se han creado unidades técnicas especializadas para la supervisión de los mismos, sea dentro de la Superintendencia o se ha delegado la actividad a una entidad externa, bajo auspicios y responsabilidad de la primera.

Aunque cada alternativa tiene ventajas e inconvenientes especiales, se presentan mayores argumentos en contra del modelo b). 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 C. está libre de obstáculos para una supervisión objetiva e imparcial, sobre todo cuando 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, sea los propietarios de la institución o bien sea la entidad supervisora, ésta última obligada a recurrir a las reservas en divisas internacionales que mantiene el país a nivel central.

III. Costos y beneficios de la supervisión

A pesar de que durante los últimos diez años se ha venido estableciendo bastante experiencia en materia de supervisión del sector de microfinanzas, hasta la fecha existe poca documentación respecto a la estructura financiera de la supervisión. El costo real de la supervisión obviamente depende de la modalidad escogida y probablemente resulta más cara en el caso de la supervisión delegada que en el caso de la supervisión realizada por cuenta propia de la superintendencia del sistema financiero.² 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.

² 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 USD 42,000 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 % del total de activos. Véase Trigo (1997), Monje et al. (1999) y Rhyne (2001).

Para analizar la diferencia entre los dos segmentos, consideremos la estructura de costos más básica de una entidad supervisor en 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 miden en el eje Y. El supuesto beneficio, medido en volumen de recursos de ahorro y otros recursos públicos protegidos, se expresa como línea recta OU. El costo de la supervisión del sector financiero convencional se representa por la línea NW, la que 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 latinoamericanos de 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.

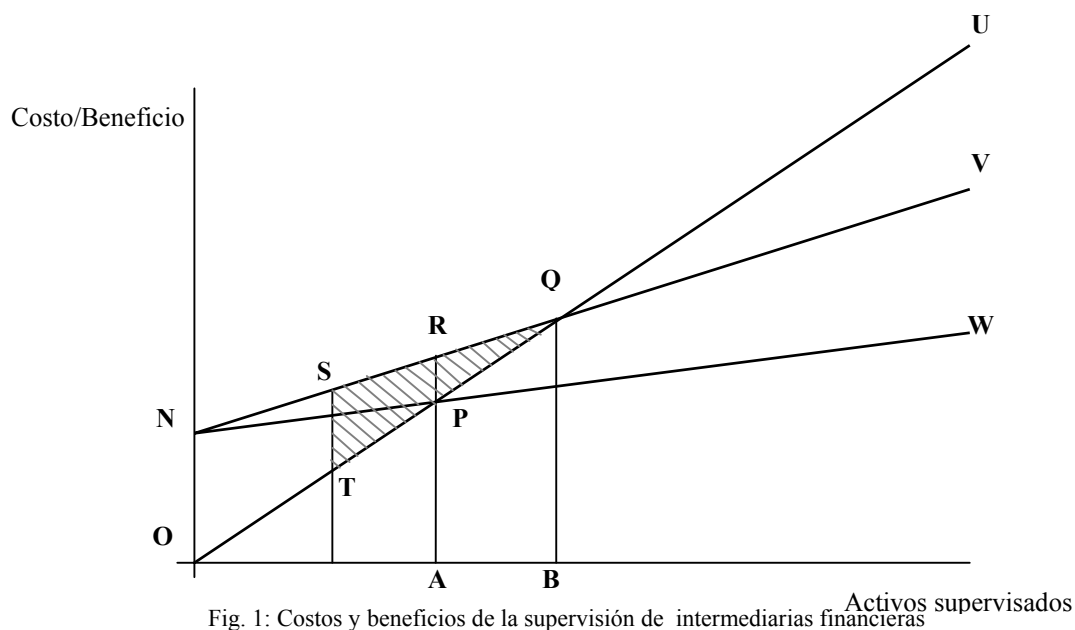


Fig. 1: Costos y beneficios de la supervisión de intermediarias financieras

La situación es diferente en el caso de la supervisión de intermediarias microfinancieras, que enfrenta 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 en la gestión misma – es más elevado, debido al número mayor de operaciones sujetas a supervisión.³ Este hace que el punto de equilibrio no es 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.⁴ Si tuvieron un nivel de activos OA, la supervisión de la entidad arrojaría un déficit por el orden de PR en la figura.

³ 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).

⁴ 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.

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 niveles de patrimonio que son 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. De 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 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 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 costosa⁵.
- Las instituciones microfinancieras aspiran a reducir el mínimo de 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 de trasladarlo a las autoridades supervisoras, sus auspiciadoras o sus clientes.

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

IV. La regulación en Nicaragua

a. Contexto

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

⁵ 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.

La reestructuración del sector bancario, en gran parte consistiendo del cierre de la banca estatal,⁶ contribuyó al descenso en reservas internacionales por el orden de USD 130 millones entre el final de 1999 y 2001. El proceso condujo a que el índice agregado de crédito interno bajó de C\$ 14.1 mil millones (USD 1.23 mil millón) en Junio 2000 hasta C\$ 9.0 mil millones (USD 630 millones) en Junio 2002, para llegar a C\$ 10.3 mil millones (USD 710 millones) a finales de 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.⁷

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 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 ascendiente.
- Segundo, a pesar del saneamiento del sector bancario y su reducción numérica, el margen entre las tasas activa y pasiva aumentó entre mediados de 2000 y finales del 2002 de 8.9 hasta 16.7 %. Esto no refleja mayor competitividad y eficiencia en el sector bancario, al contrario.

Si bien es cierto es que los requisitos para la constituir una empresa bancaria en Nicaragua se han puesto más estrictos. De hecho la reforma en 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 (USD 8.2 millón) en capital social, tanto para bancos como instituciones no bancarias, superior al mínimo vigente en los otros cuatro países que varía entre USD 5 y 7 millones. Accionistas individuales ya no pueden disponer de más del 20 % del capital social, mientras que préstamos a un prestatario individual se limita a un máximo del 15 %.

Luego de la secuencia de intervenciones, cierre y consolidación se fortaleció la Superintendencia de Bancos y Otras en envergadura y aparato operativo. Las normas para evaluar carteras y para la provisión de préstamos morosos fueron revisadas de manera más estricta. Para reducir posibilidades de fraude, los bancos fueron obligados a publicar los nombres de directores bancarios y accionistas relacionados. En diciembre del 2000, la Asamblea adoptó un esquema de seguro para depósitos bancarios hasta un máximo de USD 20,000.

⁶ 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.

⁷ Entre julio y agosto 2000, período en el que quebraron dos bancos privados, el volumen total de depósitos bajó de C\$ 19.2 a 17.0 mil millones, o sea más del 11 %, reflejando una pérdida por un valor de USD 188 millones (Ver sitio web BCR Nicaragua).

b. La regulación de microfinanzas

A pesar de que las intermediarias microfinancieras ya tienen operaciones desde el inicio de la década de los noventa⁸, 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 reguladas⁹. 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 IMF que “tengan como objetivo principal brindar servicios financieros al público, mientras no exista en vigencia un marco legal regulatorio”. La tasa máxima es mensualmente publicada por el Banco Central de Reserva, 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 %. La Ley respondió así a la inquietud en la opinión pública de que el sector de microfinanzas necesitaba limitar el cobro considerado excesivo de intereses, 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 éste 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. Sociedades anónimas (ya) no son considerados 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 C\$ 2.5 millones (USD 170,000) 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).

Por el lado de sus activos, las IMF podrían otorgar créditos, aceptar o descontar letras de cambio, otorgar fianzas, realizar inversiones (no determinadas en detalle), efectuar operaciones de descuento, factoraje y arrendamiento financiero y actuar como administrador de fondos de terceros¹⁰. Las microfinancieras tendrían en la concesión de créditos a personas naturales o jurídicas un máximo de 5 % de su patrimonio. Al fijar la tasa de se aplicaría la Ley de Bancos (Art. 46) que estipula la facultad de “pactar libremente las tasas de interés”, por lo que se obviaría la tasa máxima de la Ley Reguladora 374. Por el lado de los pasivos, estarían facultadas de recibir y mantener **de sus prestatarios**, depósitos a plazo fijo en condiciones aprobadas por la Superintendencia. También tendrían acceso a fondos y programas especiales para actividades de pequeños empresarios de, entre otros, de segundo piso.¹¹

⁸ Las microfinanzas iniciaron en Nicaragua con la puesta en marcha del Programa de Apoyo a la Micro-empresa (PAMIC) a partir de 1992, a través de una red de asociaciones y fundaciones que se conoció como la Red PAMIC.

⁹ 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 USD 200,000 por motivo que la captación de ahorros era considerada ilegal fuera del sector financiero regulado.

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

¹¹ 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 IMF no reguladas no tienen acceso a los recursos de la FNI.

Para la regulación y supervisión se crearía 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 administraría 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 IMF se haría al contratar una o varias firmas auditoras especializadas en microfinanzas.

La Comisión contaría con una Secretaría, encabezada por el Secretario con las funciones de administrar el registro de IMF y se haría cargo de las funciones administrativas y técnicas. Sin embargo, los costos de esta Secretaría serán por cuentas de las entidades microfinancieras. La Comisión Reguladora podría 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 sería 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 si y no reguladas. También se nota la eliminación gradual del “tabú” sobre la movilización de ahorros: esta actividad sería bajo ciertas condiciones legalizada y dependería 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 implicaría que bancos comerciales y entidades no bancarias quedarían legalmente excluidas de las microfinanzas. La existencia de dos segmentos de microfinanzas en esta forma no crearía oportunidades iguales (“level playing field”) para todos los actores: bancos, financieras, cooperativas y otras IMF.

Como las microfinanzas quedarían reservadas para entidades sin fines de lucro, sería improbable que inversionistas privados se involucraran con IMF si no les resultara 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 Ley para el sector. Si no existen depositantes a 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 lo limita exclusivamente a temas de regulación no prudencial. Pero el Ante-Proyecto 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. Sin embargo, las “funciones administrativas, ejecutivas y técnicas” ponen la asociación de entidades casi inevitablemente en un conflicto de intereses: por un lado asume una función gremial en el interés de sus miembros, por el otro lado encargada con responsabilidad supervisora. Las fricciones previsibles con las organizaciones asociadas se agravarían más a raíz de la factura cobrada por la supervisión: los costos de la supervisión, estimados en otros contextos a USD 40,000 o bien sea un 2 % de los activos fijos, se cargarían a las IMF. El carácter delegado hace que el costo de la supervisión no será compartido a nivel central.

Un interrogante principal se ofrece con respecto al futuro de aquellas IMF que no serán registradas, con autorización de operar. Si ellas 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 por otra IMF. La formulación de un plan sectorial requiere, en la fase de su 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 quienes ofrecen recursos que no sean públicos de origen nicaragüense.

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.

V. 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 and Young, 1999), puesto que la regulación y supervisión para ser efectivas 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 si o no persigan fines lucrativos.

Un breve análisis de la estructura de costos y beneficios de una entidad supervisora afirman la evidencia *prima facie* que la supervisión prudencial de microfinancieras es mucho más costosa que en el caso de la banca comercial. Trasladar este costo a las entidades microfinancieras conduciría a sea la quiebra de éstas, o bien sea a 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 a raíz de la supervisión contraería mayor 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 Regulator 374, como señal que las microfinancieras estén 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 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 de inversiones iniciales considerable) 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 la dependencia de entidades con respecto a las agencias de cooperación y a una consolidación del sector con un número menor de intermediarias, pero estas 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 de diversificar sus fuentes, no pueden cargar los costos a sus clientes ni logran economías de escala en función de una

estrategia expansiva. Según este escenario la incorporación de IMF 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 vayan reduciendo la separación entre el sector regulado comercial y el sector no regulado, a raíz de un régimen de carácter prudencial para el segmento bancario comercial y un régimen escalonado para el segmento de entidades microfinancieras no bancarias. Una regulación no prudencial (incluyendo la puesta en marcha de una central de 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.

Referencias

- Berenbach, Sh. & C. Churchill (1977). *Reglamentación y Supervisión de Instituciones de Microfinanciamiento: Experiencia de América Latina y Africa*. USA. La Red de Microfinanzas: Documento No. 1.
- Blijdenstein, J, H. Nusselder & P. Rosales (2002), *Nuevas Políticas sobre las Microfinanzas: Coordinación para su viabilidad en Nicaragua*. Informe CDR-UCLA y Faceta Central para la Embajada Real de los Países Bajos. Managua, Nicaragua.
- Christen R.P. & R. Rosenberg (2000). *The Rush to Regulate: Legal Frameworks for Microfinance*. USA. CGAP. Occasional Paper: No. 4.
- CGAP (2001). *Development Savings Services for the Poor: Preliminary Guidance for Donors*. USA. CGAP: Draft.
- CGAP (2002). *Consensus Microfinance Policy Guidance: Regulation and Supervisión*. Washington D.C. USA.
- Fiebig, M. (2001). *Prudential Regulation and Supervision for Agricultural Finance*. Italia. FAO / GTZ.
- González-Vega, C. (2001) *Estrategia para la profundización de los mercados financieros rurales en los países Andinos y del Caribe*. USA. Banco Interamericano de Desarrollo: Departamento Regional de Operaciones 3. División de Finanzas e Infraestructura Básica.
- Hannig, A. & E. Katimbo-Mugwanya (Eds) (2000). *How to regulate and supervise microfinance? Key issues in an international perspective*. Kampala, Uganda. FSD-Financial Systems Development: Series N° 1.
- Hardy, D., P. Holden & V. Prokopenko (2002). *Microfinance Institutions and Public Policy*. IMF Working Paper WP/02/159. Washington D.C., USA.
- Jansson, T. (1998). *Microfinance Guarantees / Regulating Microfinance*. USA. Inter-American Development Bank: Microenterprise Development Review. Vol. 1, N° 2.
- Jansson, T. (2001). *Microfinance: From Village to Wall Street*. Inter-American Development Bank. Washington D.C., USA
- Monje, G., M. Requena,, & M. Wiedmaier-Pfister. (1999). *How to regulate and supervise microfinance? Key issues in an international perspective. The Case of Bolivia*. Kampala, Uganda. FSD-Financial Systems Development: Series N° 1.

- Norwegian Agency for Development Co-operation y Royal Ministry of Foreign Affairs. (1999). *Review of Norwegian Micro-finance Activities*. Noruega.
- República de Nicaragua. (2000). *IDR-Instituto de Desarrollo Rural*. Nicaragua. Gráfica Editores, S. A.
- Rhyne, E. (2001). *How Lending to the Poor Began, Grew, and Came of Age in Bolivia*. USA. Mainstreaming Microfinance. Kumarian Press, Inc.
- Rock, R. & M Otero (1977). *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervisión of Microfinance*. USA. Acción Internacional: Monograph Series No. 11.
- Sanders, A. (2000). *Estudio sobre el Alcance del Fondo de Crédito FONDECA-PROSESUR, Nicaragua*. San José, Costa Rica. CDR-ULA.
- Schmidt, R.H. (1999) *Banking Regulation contra Microfinance*. In: Savings and Development, N° 24.
- Theodore, L. with J. Trigo (2001). The Experience of Microfinance Intitutions with Regulation and Supervision: Perspectives from Practitioners and a Supervisor. Microenterprise Best Practices, Bethesda, USA.
- Thirlwall, A.P. (1999). *The Mobilisation of Savings for Growth and Development in Developing Countries*. University of Kent, Canterbury, U.K.
- Trigo, J. (1997) *Supervision and Regulations of Microfinance Institutions: The Bolivian Experience*. In: From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance. By R. Rock & M. Otero (Eds) Accion International. Monograph Series No. 11.
- Valenzuela, L. & R. Young (1999). *Consultation on Regulation of Microfinance: A Workshop Report. Microenterprise Best Practices*. Development Alternatives Inc., Bethesda, USA.
- Van Greuning, H., J. Gallardo & B. Randhawa. (1998). *A Framework for Regulating Microfinance Institutions*. USA. The World Bank: Financial Sector Development Department.
- Vogel, R. C., A. Gomez & T. Fitzgerald (2000). *Microfinance Regulation and Supervisión Concept Paper*. USA. Microenterprise Best Practices.
- Wright, D. (2001). *Coordinación entre donantes dentro del país (CDP)*. USA. CGAP: Enfoques N° 19.
- Wright, G. A. N. (2000). *Principles and Practice: Myths of Regulation and Supervision*. USA