

Micro-crédito, ONGs y regulación financiera en Nicaragua

José Luis Rocha

Resumen.- Este artículo examina las normas de regulación crediticia de la actual Superintendencia de Bancos. Y lo hace tanto desde el punto de vista de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), como del de las ONGs nacionales que canalizan préstamos a este importante sector de la economía nicaragüense. Su autor señala los efectos excluyentes que esas normas tienen sobre las PYMES y plantea la necesidad de elaborar, con la participación de las ONGs, un nuevo marco regulatorio que haga posible la democratización del crédito en el país.

Introducción

El mercado nacional de capitales se ha nutrido en la presente década con una abultada serie de organismos financieros regulados y no regulados. Luego de una década de banca estatal ejerciendo la exclusiva de la intermediación financiera¹, la banca privada resurge en 1991 mediante el decreto N° 125 que autoriza a la Superintendencia de Bancos y otras instituciones (SIB) a otorgar permisos temporales a bancos privados². Siete años después contamos con más de una docena de nuevas instituciones financieras reconocidas y reguladas por la SIB.

Simultáneamente, diversas ONGs que en los ochenta funcionaban como centrales de servicios múltiples, ofreciendo transferencia tecnológica, alimentos por trabajo, obras de infraestructura, educación no formal y crédito, pero con un énfasis en los aspectos organizativos, han transitado hacia un enfoque minimalista orientado a una

especialización en los servicios financieros. A las ONGs se suman las languidecientes cooperativas de ahorro y crédito para completar el abanico de instituciones financieras no reguladas. Se estima que entre 1990 y 1996, los donantes bilaterales colocaron 15 millones de dólares en esos organismos (Geyer *et al.*, 1997:6). Debido al vigoroso crecimiento del Sistema Financiero Nacional (SFN), que comprende únicamente las instituciones aprobadas y reguladas por la SIB, la gestión de estos organismos ha pasado a un segundo plano, cuando no a considerarse superflua.

No obstante, el micro-crédito aún se perfila como un elemento clave en el mercado financiero nacional, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Si se considera la cantidad de créditos, y no los montos de los mismos, las cifras revelan que en 1996 la cobertura de las instituciones financieras no reguladas en el sector de las PYMES fue

aproximadamente el doble de las colocaciones crediticias de los bancos comerciales privados. Ese año, solo las ONGs atendieron a un total de 15 mil prestatarios.

¿Por qué financiar a las PYMES?

La preocupación por las PYMES y su acceso al financiamiento no sólo es un asunto de justicia social y equidad (razón más que suficiente para establecer su importancia). Después del paradigma de la industrialización, que no substituyó importaciones ni generó empleo, pero sí logró que algunas industrias centroamericanas compensaran, explorando otros mercados, la insuficiente demanda de sus países (debida a una muy desigual distribución de los ingresos), el nuevo soporte del desarrollo son las PYMES como generadoras de empleo. En la actualidad, las PYMES conforman en América Latina entre el 95% y el 99 % de las empresas legalmente establecidas, cubren entre el 60% y el 80 % del empleo y aportan del 30% al 50 % del PIB (La Prensa, 19.09.97). En Nicaragua existen entre 450 y 500 mil PYMES, de las cuales dependen aproximadamente 3 millones de personas (Geyer *et al.*, 1997:4). El incremento de la demanda está ligado a la prosperidad de las PYMES. Pero, tal como lo ponen de manifiesto las mismas cifras, existe una desproporción entre la demanda y el exiguo financiamiento disponible para las PYMES. El impacto que tienen en este sector tanto el sector financiero regulado, como las ONGs y las cooperativas, es aún muy limitado.

Subdesarrollo de ONGs crediticias en Nicaragua

Aquí nos ocuparemos exclusivamente de las ONGs que colocan crédito, y sólo de un aspecto muy reducido de la problemática de su intermediación financiera. Comparadas con sus homólogas en otros países, las ONGs de Nicaragua se caracterizan por su escaso desarrollo. Mientras en cinco años la institución boliviana "Caja de los Andes" incrementó sus colocaciones hasta llegar a 11 mil micro-créditos, con un valor promedio de 400 dólares (*Ibid.*:74), la mayor parte de las ONGs nicaragüenses que tienen ese mismo tiempo de existencia o incluso más, no superan los mil prestatarios. Esta situación es particularmente grave en un contexto en el cual el gobierno pretende suplir el vacío dejado por el colapso del Banco Nacional de Desarrollo (BANADES) en el sector rural, a través de la creación de un Fondo de Crédito Campesino, una institución financiera de segundo piso, que colocará préstamos valiéndose del sector de las ONGs especializado en la actividad crediticia.

Hay varias hipótesis que son citadas con frecuencia para explicar el débil desarrollo que ha tenido este sector en Nicaragua. Según una de ellas, la mayoría de las ONGs se han desarrollado al compás de la politización que lo impregna todo en el país. En este sentido se afirma que las ONGs no han puesto sus actividades crediticias al servicio de la causa del desarrollo, sino de la generación de clientela política, con las subsecuentes

tasas de recuperación financiera casi nulas. Otra hipótesis construye su explicación haciendo referencia al "*know-how*" institucional, es decir, a la tecnología financiera requerida para trabajar con efectividad el micro-crédito. Según esta visión, son muy pocas las ONGs nacionales que disponen de los dispositivos adecuados para valorar la calidad de su clientela (capacidad y voluntad de pago) y poder dar seguimiento a los créditos otorgados.

Una tercera hipótesis, más amplia que las dos precedentes, apunta al escaso financiamiento al que han tenido acceso estos organismos. Esta dificultad de acceso es consecuencia, por un lado, de las insignificantes recuperaciones crediticias que resultan, a su vez, de la politización del crédito y de la falta de tecnología financiera. Pero, por otro lado, las restricciones que las ONGs enfrentan en el acceso al financiamiento también son consecuencia de su misma constitución institucional, la cual, a juicio de los financiadores, no les permite ser garantes de los recursos que podrían ser contratados con ellas. Entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Ministerio de Agricultura y Ganadería sentirían mayor confianza si las ONGs crediticias reuniesen dos condiciones básicas.

Primera condición: poseer una estructura patrimonial semejante a las de las sociedades anónimas, donde los dirigentes de las operaciones pongan en riesgo su capital (y no únicamente el de la cooperación externa) y tengan una

participación accionaria según la cual las utilidades o pérdidas estén en función de la eficacia de las operaciones, puesto que, en teoría, donde hay ganas de ganar y temor de perder, se produce un manejo más eficiente de los recursos.

Segunda condición: someterse a una regulación que pondere sistemáticamente la calidad de la cartera crediticia y obligue a mantener una reserva líquida proporcional al riesgo y al monto de los préstamos estimados como de cobro dudoso.

Hay algunas ONGs nacionales que han comenzado a dar pasos para cumplir con la primera condición, aunque debe señalarse aquí que ni las presiones ni los avances han cobrado un vigor notorio. En cuanto a la segunda condición, como su aplicación es aparentemente más inmediata, ha sembrado la alarma en algunas ONGs cuyos volúmenes operacionales son significativos. La regulación de este segundo requerimiento estaría en manos de la SIB y, por lo tanto, las ONGs tendrían que someterse a sus normas prudenciales.

La SIB debe velar por la solvencia de las instituciones financieras como una forma de garantizar los depósitos del público. Fue con este objetivo que diseñó - basándose en las convenciones de Basilea - las normas prudenciales para que las instituciones financieras efectúen permanentemente la evaluación de la calidad de sus activos, clasificándolos en cinco categorías de riesgo. A cada categoría corresponde un porcentaje del

monto de la deuda que debe mantener disponible el banquero para poder cumplir con sus obligaciones ante los depositantes, en caso de que sus deudores falten a la propia. Las provisiones van del 0% al 100%. Los criterios para clasificar son:

- 1) el atraso en las cuotas,
- 2) la capacidad global de pago,
- 3) el historial crediticio y
- 4) la calidad de las garantías constituidas en favor de la institución financiera y su nivel de cobertura de las obligaciones del deudor.

De hecho, la garantía por excelencia es la hipoteca, con tasaciones consideradas válidas por la SIB y superiores al monto adeudado. Además, debe estar constituida y registrada legalmente, pues el grado de recuperabilidad del préstamo se mide más por la posibilidad de vender a buen precio los bienes del posible moroso que por su honestidad.

Para los sectores menos capitalizados, el requerimiento más excluyente es la exigencia de garantías hipotecarias. Esta exigencia tiene un efecto segregacionista porque:

a) La situación de la propiedad en el país es muy precaria. Son muchas las propiedades sin escritura pública. En el agro, esa exigencia afecta a la mayor parte de los beneficiarios de la reforma agraria, quienes en virtud -o más precisamente, en vicio- de los continuos devaneos legales no pueden presentar sus títulos como

legítimos substratos de hipotecas.

b) Los gastos que implican los honorarios de los leguleyos, el registro, el desplazamiento de un lugar a otro y el tiempo invertido representan un costo significativo para sectores como el de las PYMES, que demandan montos crediticios relativamente pequeños. Los mayores perjudicados son, una vez más, los empresarios rurales, cuyos lugares de residencia se encuentran más distantes de las oficinas de registro.

c) El valor de la tierra en muchas zonas es inferior al de los insumos que requiere su preparación. En algunas comarcas del norte del país una manzana cuesta apenas el doble de un quintal de urea. Por consiguiente, es preciso presentar como garantía una cantidad de manzanas de tierra muy superior a la que se podrá habilitar con el monto solicitado. Pero son muy pocos los agricultores que disponen de ese superávit de tierra.

Si las ONGs financieras son sometidas a las normas prudenciales de la SIB se verán obligadas a efectuar una recomposición de su clientela o a desaparecer. La primera de estas dos alternativas implicaría para muchas de ellas una recomposición de casi el 100%, pues muchas de ellas trabajan con micro-empresarios.

Las normas prudenciales cumplen una vez más aquel sabio proverbio que dice "las leyes son como las culebras, muerden al que va descalzo". La historia reciente del sistema bancario nicaragüense demuestra que tanta previsión y provisión

financiera no evitaron la quiebra del Banco Económico Centroamericano (BECA) y el total desahucio del BANADES. ¿Por qué razón? Porque las normas son insuficientes. Garantías sólidas pueden encubrir la nula voluntad de pago. De hecho, los sistemas no convencionales de crédito basan su arte tanto en la valoración de la capacidad de pago, como de la voluntad de pago, expresada ésta última en la calidad moral del prestatario.

Las normas prudenciales de la SIB son un indicador de cuán lentamente avanzará el crédito hacia los sectores tenidos por riesgosos. No obran por sí mismas la exclusión de los pequeños y medianos empresarios, pero le dan su espaldarazo a la exclusión. Los bancos procuran disminuir el riesgo y las reservas; el dinero congelado en las reservas deja de ser capital de trabajo y desploma la rentabilidad.

Concepción de la SIB sobre la banca de desarrollo

Aun cuando las normas se inspiran ampliamente en los tratados de Basilea, son también el reflejo de las concepciones propias de la Superintendencia. Una misión alemana -de IPC- que realizó para el BID la evaluación de su programa de micro-créditos, identificó como obstáculo a la mayor participación de los pequeños empresarios en los servicios financieros, "las diversas actitudes de la Superintendencia de Bancos respecto a una mayor atención al grupo meta" (Geyer *et al.*, 1997:34).

La SIB considera que en la década pasada la banca estatal funcionó como "un instrumento de Política Económica y Social, en la que los recursos privados captados del público y los complementarios del Banco Central se destinan a unos fines y objetivos crediticios predeterminados por el Estado" (Navarro y Chavarría, 1997:64). Lo grave, en este caso, es que no se obedeció a las señales del mercado.

Este hecho reforzó "la arraigada idea de que el Estado (no el gobierno) tiene la obligación constitucional y absoluta de proveer, en cualquier condición, el financiamiento de "toda actividad de producción" siendo secundarias las consideraciones de rentabilidad y recuperabilidad del préstamo... Sin mucha sutileza, este es el concepto de banca de desarrollo, que con la mayor frecuencia se sostiene por los gremios de la producción, los líderes políticos, y en sectores de la Asamblea Nacional" (*Ibid.*:65-66). Y esta es la idea que la SIB quiere arrancar de cuajo con la aplicación de sus normas prudenciales. Se trata evidentemente de un giro de 180 grados.

La SIB está satisfecha de que el público sepa que ella no es "un órgano de política económica, cuya responsabilidad es la provisión y adecuada asignación del crédito bancario, conforme a las necesidades... de los diferentes sectores de la actividad económica" (*Ibid.*:3). Todo pareciera indicar que el Superintendente coincide con el ex-presidente del Banco Central, Francisco Lainez, quien defiende la tesis de que "los bancos privados son

sociedades anónimas cuyo objeto primordial es ganar dinero y que sólo tangencialmente contribuyen al desarrollo" (Laínez, 1997). No importa que las estadísticas y los estudios indiquen que existen sectores que son económicamente importantes para el país, puesto que, según la SIB, es el mercado quien determinará quiénes son rentables y quiénes representan un alto riesgo para la banca.

Para la SIB, los "sectores sub-marginales en cuanto a su capacidad crediticia, son fácilmente identificables como grupo, por el tamaño de la empresa, la baja productividad física, y la desorganización de los mercados, que no permiten el apropiado control de la fuente de pago. Por lo general, la supervisión bancaria se hace difícil, si no imposible, por la falta de elementos de análisis para determinar la recuperabilidad de los préstamos individuales" (Navarro y Chavarría, 1997:68). A juicio de la SIB, estos sectores no son capaces de pagar y, por tanto, lo mejor es desterrarlos del mundo de las finanzas.

Crítica de los planteamientos de la SIB

Existen tres falacias en la concepción de la SIB. La primera es que esta institución no posee una finalidad social. La segunda, que el carácter excluyente de sus normas prudenciales no repercute a largo plazo en la salud del sistema financiero nacional. Y la tercera, que los pobres no pagan.

Por su propia naturaleza, la SIB es una

institución que tiene una innegable finalidad social: proteger los depósitos del público. Este público, cuyos depósitos deben ser protegidos, también necesita que sean defendidos sus derechos de acceder, como prestatarios, a esos depósitos. El hecho de que la estructura de los depósitos sea más democrática que la de los créditos (es decir, que la captación de ahorros en sectores populares sea muy superior a la colocación de créditos en los mismos), apunta a una movilización de la capacidad de consumo e inversión hacia las capas superiores, que en definitiva redundará en un fortalecimiento de la distribución desigual del ingreso. En los Estados Unidos, por ejemplo, la ley obliga a los bancos privados a colocar un porcentaje determinado de los créditos en las localidades de donde fueron extraídos esos recursos en forma de depósitos. La SIB debería apuntar, si no a una orientación de las carteras de los bancos comerciales hacia ciertos sectores considerados como claves para el desarrollo del país, al menos a una mayor severidad en la normativa referente a la concentración de cartera.

Tampoco es cierto que las normas prudenciales de la SIB no tiendan a repercutir en el largo plazo en la salud del sistema financiero nacional. Como cualquier otra restricción impuesta al mercado, las que la SIB impone en el acceso al financiamiento repercuten sobre los ingresos, la demanda y el crecimiento del Sistema Financiero.

Por último, las operaciones de las ONGs han demostrado que, con esos "sectores submarginales", es posible mantener una

tasa de morosidad por debajo del 5%. Trabajar con esos sectores es arduo. En ese punto coincidimos con la SIB. Pero no es imposible hacerlo de manera sostenible. Simplemente requiere una tecnología especial. Don Simeón, directivo de uno de los "banquitos" locales de micro-crédito promovidos por Nitlapán, precisamente uno con 0% de mora, argumenta: "No pensemos que sólo por ser profesional lo puede hacer mejor". La corbata y la informática no hacen al banquero. Más allá de una visión tecnócrata, el crédito es un problema de relaciones humanas: inversión en la gente, capacitación de agentes locales que aporten en la conducción, conozcan el entorno y el historial de sus vecinos. La SIB no se equivoca: es difícil otorgar crédito a sectores de bajos ingresos. Por algo la banca privada les teme y soporta un exceso de liquidez. Pero ello no debe convertirse en argumento para su exclusión.

Algunas ONGs que otorgan crédito han adquirido una vasta experiencia en este sector. Por ejemplo, aceptan como garantías cartas de venta y marcan las vacas ofrecidas en prenda con el fierro del banco, evitando trámites engorrosos que encarecen el servicio. Esta práctica es incluso cercana al arrendamiento financiero, aunque no en su formalidad, sí en sus mecanismos y principios básicos. Pero su ejecución requiere la confianza del usuario en la institución, y viceversa. Esa confianza posibilita reducir costos de promoción porque son los mismos usuarios quienes la realizan. Y ese tipo de garantías ha permitido al banquero de don

Simeón mantener 0% de mora. Es evidente que la aplicación de las normas prudenciales de la SIB obligaría a crear tales provisiones que llevarían a este "banquito" a cambiar de sector o a la quiebra.

Las normas prudenciales aplicadas en Nicaragua no son un universal cultural del marco financiero, como ha querido presentarlas la Superintendencia de Bancos. En un seminario del BID, se reconoció que las regulaciones bancarias han estado por lo general concebidas teniendo en cuenta los tamaños de los préstamos que otorgan los grandes bancos comerciales. Pero ya hay países con prácticas más progresistas. En Bolivia, desde febrero de 1994, se determina la calidad de los préstamos por montos menores a 5 mil dólares, en base al número de vencimientos incumplidos (Levitsky y Llisterri, 1996:49).

Ante la posibilidad de pasar a ser reguladas por la SIB, las ONGs crediticias deberán gestionar otro marco normativo. Pero, de momento, las iniciativas en este sentido están congeladas. A pesar de que el BID y otras instituciones han emitido claras señales de que empujarán el diseño y aplicación de otro marco regulatorio, las ONGs financieras sólo hacen muy perezosos intentos por coordinarse y defender sus intereses en coalición. La Iniciativa por Nicaragua (IPN), con su foro de finanzas, atraviesa un prolongado período de letargo. Se diría que esperan que la SIB u otra institución tome la iniciativa. Pero es previsible que para las ONGs la obtención de recursos de la

cooperación internacional y, sin duda, la captación de depósitos del público pasarán por algún tipo de supervisión. Las ONGs

deberían tomar la iniciativa diseñando una normativa que sea a la vez garante de los pasivos y no excluyente.

Notas

1. Hoy se cuestiona incluso el que se haya tratado de genuina intermediación financiera, según se desprende del concepto que de la misma tiene el Superintendente: colocación de recursos del público, del Banco Central y de instituciones nacionales y extranjeras en operaciones financieras con riesgo de mercado. La tradición del crédito como subsidio sacó de su gozne el "riesgo de mercado" y los depósitos del público representaron una ínfima porción de la cartera durante los ochenta. Luego, no hubo intermediación financiera.

2. La temporalidad de los permisos es el artilugio legal que permite sortear la inconstitucionalidad de la existencia de la banca privada.

Bibliografía

- Geyer, K.; González, P.; Queck, S. y Schor, G. (1997). *La industria del financiamiento a la micro y pequeña empresa en Nicaragua. Análisis de oferentes seleccionados* (Borrador). Frankfurt, Internationale Projekt Consult GmbH (IPC).

- *La Prensa*. Managua.

- Levitsky, Jacob y Llisteri, Juan José (1996). *Sistemas de garantías de crédito*. Documentos de la Mesa Redonda organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

- Navarro, Angel y Chavarría, Danilo (1997). *El desarrollo del sistema financiero y la supervisión 1991-1996*. Managua.